

333.3
SRI
P e.1



**PENENTUAN HAK DAN PEMANFAATAN TANAH TIMBUL
DALAM KAITANNYA DENGAN PENGEMBANGAN EKONOMI
WILAYAH PANTAI
(Studi Kasus di Desa Bulumanis Kidul, Kec. Margoyoso, Kab. Pati)**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

SRI SUDARYATMI

NIM : B4A.097.048

Pembimbing

PROF. DR. SRI REDJEKI HARTONO, SH

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
KAJIAN HUKUM EKONOMI DAN TEKNOLOGI UNIVERSITAS
DIPONEGORO
SEMARANG
2000**

**PENENTUAN HAK DAN PEMANFAATAN TANAH TIMBUL
DALAM KAITANNYA DENGAN PENGEMBANGAN EKONOMI
WILAYAH PANTAI**

(Studi Kasus di Desa Bulumanis Kidul Kec Margoyoso, Kab Pati)

**Disusun Oleh :
Sri Sudaryatmi
NIM : B.4A.097.048**

**Dipertahankan Didepan Dewan Penguji
Pada tanggal 28 Agustus 2000**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh
Gelar Magister Ilmu hukum**

Pembimbing



**Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH
NIP. 130368053**



**Mengetahui,
Ketua Program
Magister Ilmu hukum**



**Prof. Dr. Barda Nawawi, Arief, SH
NIP. 130350519**

Abstract

The Rights Determining and the Land Utilization arise on its relation to the Coastal region Economics Development (case study in Bulumanis Kidul Village, Margoyoso District, Pati regent). Sri Sudaryatmi. 174 pages. Thesis. Semarang : Magister of Law Program, Concerned to Economic Law and Technology After Degree Program of Diponegoro University.

The rising land on Bulumanis Kidul beach was created through the continuous sedimentary process as erosion effect of "up land" region in the east slope area of Muria Mountain, which is stimulate by the wave to the beach border continuously until the land was made off. The arising of this new land, in one hand consider as a grace and expect for increasing the life phase of the society. However in other hand, uncertainly law regarding to the right and authority, both explicit from the National Law Land and the village decision which source from the local traditional law, has bring a dispute between the citizen, and probably between the citizen with the village government or the district government.

This research referred for defining the local traditional law regard to the regulation of rising land and law principal which provide the basis for this, thus, analyzed with the theory of Traditional Law, the National Law Land, and other theory relevant to this case.

The fields Data performs that almost for last 30 years, coordination of the village government was uncertain, so that the rising land authority was based on individual interest or the certain group. More over, the headman of village has been abusing his authority in governing almost all of the rising land individually. The citizen, in this case, some of them, and the Islamic Institution, who authorized this rising land, in fact, has considering the land as the common property that need the communal decision on its utilization. By authorizing model like that, the ulitization of existing rising land have not give much different influence for increasing the prosperous of entire citizen. In other hand, for the competence party, and manage it by self, the utility wich can be taken was very small because the virus (diseases) attacked may caused their breeding of shrimp die before its harvest time.

Perceiving from the traditional law, consciousness of the society that the rising land as their common property was a reflection of the family spirit principal wich still pursue by them. Related from that, the headman of village as the officionary of district rights shall take the concrete action for arranging the village meeting forum to decide a whole regard to allocation, the managing, authority, and the property of the rising land. According to the high court Jurisprudence No. 301/K/Sip/1958 Jo. No. 248/K/Sip/1958 and No. 307/K/Sip/1956 might string along that the village's decision about the Distric Land Village has had the law strength so that the district court have no competence for reviewing it back. Besides that, by the autonomy spirit and area development wich shown by UU No. 22/1999 and its carrying out rules, Permeneg Agraria/Ka BPN No. 5 /1999 both explicit and implicit recognize the traditional institution and traditional law of one area. And therefore, if the village could handle their program their self, so that the interfere of government have no need anymore.

Further, from the National Law Land's perspectives, the rising land could include as the government land (wich directly authorized). Refered to chapter 33 UUD 1945 and chapter 2 Jo. Chapter 3 UUPa, Authority for administration, the district administration of government. In other hand, by refered to chapter 24 paragraph (1) PP No. 24/1997 declared that if there is no complete evidence, the government land authorization which simultaneously for 20 years by the good conviction and not in the dispute, the land may registerd. Therefore, the conclude may declared that the rising land is the district village land which need to arranged in village's decision based on the family spirit principal, and strengthened by the National Law Land, so that the utilization have not arise a conflict and increasing the common prosperous.

ABSTRAK

Penentuan Hak dan Pemanfaatan Tanah Timbul Dalam Kaitannya Dengan Pengembangan Ekonomi Wilayah Pantai (Studi Kasus di Desa Bulumanis Kidul , Kecamatan Margoyoso, Kabupaten Pati). Sri Sudaryatmi. 174 halaman. Tesis. Semarang : Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.

Tanah timbul di pantai Desa Bulumanis Kidul terbentuk melalui proses sedimentasi secara terus menerus sebagai akibat erosi dari daerah "up land" di wilayah lereng timur Gunung Muria, yang terdorong ombak ke tepi pantai secara terus menerus sehingga timbul daratan baru.. Kemunculan daratan baru ini disatu sisi merupakan berkah dan diharapkan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat; namun disisi lain belum adanya kepastian hukum mengenai hak dan kepemilikan, baik secara eksplisit dari hukum pertanahan nasional dan putusan desa yang bersumber pada hukum adat setempat, telah menimbulkan sengketa diantara warga, dan mungkin antara warga dengan pemerintah desa maupun pemerintah daerah..

Penelitian ini dimaksudkan untuk menemukan hukum adat setempat mengenai pengaturan tanah timbul dan asas-asas hukum yang melandasinya, kemudian dianalisis dengan teori dari Hukum Adat , Hukum Pertanahan Nasional dan teori-teori lain yang relevan.

Data di lapangan menunjukkan bahwa selama hampir 30 tahun terakhir, tidak ada kejelasan pengaturan dari pemerintahan desa , sehingga penguasaan tanah timbul didasarkan pada kepentingan pribadi maupun kelompok tertentu. Terlebih lagi Kepala Desa yang lama telah menyalahgunakan kekuasaannya untuk menguasai sebagian besar tanah timbul. Langkah yang ditempuh warga ini disebabkan antara lain oleh ketidakadilan Kades lama yang menguasai secara pribadi tanah timbul. Warga, dalam hal ini beberapa warga dan lembaga keagamaan Islam, yang menguasai tanah timbul sebenarnya menyadari bahwa tanah tersebut sebagai milik bersama yang memerlukan putusan bersama dalam pemanfaatannya. Dengan model penguasaan yang demikian maka manfaat dari keberadaan tanah timbul belum banyak mempunyai pengaruh langsung terhadap peningkatan kesejahteraan warga secara keseluruhan. Selain itu bagi yang menguasai dan dikelola sendiri, sangat kecil manfaat yang diperolehnya karena serangan virus (hama) yang mengakibatkan udang peliharaannya mati sebelum usia panen.

Ditinjau dari Hukum adat, kesadaran masyarakat bahwa tanah timbul adalah milik bersama adalah cerminan dari asas kekeluargaan yang masih dianut oleh masyarakat. Sehubungan dengan itu Kepala Desa sebagai pemangku hak ulayat harus mengambil tindakan konkrit menyelenggarakan forum rapat desa untuk memutuskan segala sesuatu tentang peruntukan, pengelolaan, penguasaan dan pemilikan tanah timbul. Menurut Yurisprudensi Mahkamah Agung No.301/K/Sip/1958 juncto No.149/K/Sip/1958, No.248/K/Sip/1958 dan No. 307/K/Sip/1956 dapat ditarik benang merah bahwa putusan desa mengenai tanah ulayat desa mempunyai kekuatan hukum yang kuat sehingga Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk meninjaunya kembali. Selain itu dengan semangat otonomi

dan pemberdayaan daerah yang diperlihatkan oleh UU No.22 tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya, Permeneg Agraria/Ka BPN No.5 Tahun 1999 secara eksplisit dan implisit mengakui lembaga-lembaga adat dan hukum adat suatu daerah. Dengan demikian apabila desa mampu menangani permasalahannya sendiri dengan baik maka campur tangan pemerintah di atasnya kurang diperlukan lagi.

Kemudian dari perspektif Hukum Pertanahan Nasional, tanah timbul dapat digolongkan sebagai tanah negara (yang dikuasai langsung). Dengan mengacu pada pasal 33 UUD 1945 dan pasal 2 juncto pasal 3 UUPA, kewenangan penataan, pengaturan tanah yang dikuasai negara dapat didelegasikan pada pemerintah daerah. Selain itu dengan mengacu pada pasal 24 ayat (1) PP No.24 Tahun 1997 disebutkan bahwa apabila tidak ada alat bukti yang lengkap, penguasaan tanah negara secara terus-menerus selama 20 tahun dengan itikad baik dan tidak dalam sengketa maka tanah tersebut dapat didaftarkan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tanah timbul adalah tanah ulayat desa yang perlu diatur dalam putusan desa yang didasarkan pada asas kekeluargaan, dan dikuatkan dalam Hukum Pertanahan Nasional, sehingga pemanfaatannya tidak menimbulkan konflik dan dapat meningkatkan kesejahteraan bersama.

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji syukur kehadiran Allah s.w.t, karena atas rahmat dan karunia-Nya penulis dimampukan untuk menyelesaikan penulisan tesis ini, yang bertajuk : Penentuan Hak Dan Pemanfaatan Tanah Timbul Dalam Kaitannya Dengan Pengembangan Ekonomi Wilayah Pantai (studi kasus di desa Bulumanis Kidul Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati).

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro Semarang.

Tiada gading yang tak retak, penulis sangat menyadari bahwa tesis ini jauh dari sempurna karena keterbatasan pengetahuan, waktu, dan terbatasnya literatur. Namun dengan tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu, maka penulis dapat menyelesaikannya, Untuk itu penulis sangat berterima kasih, bila ada kritikan dan saran yang konstruktif demi penyempurnaan tesis ini. Penulis sangat menyadari bahwa tesis ini juga dapat terselesaikan hanya dengan bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis menyampaikan rasa hormat, penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada Prof.Dr.Sri Redjeki Hartono, SH selaku Pembimbing, yang telah memberikan pengarahan, masukan-masukan dan kritik yang membangun selama proses penulisan tesis ini. Integritas beliau sebagai akademisi dan figur “ibu” yang selama ini dirasakan oleh penulis telah memberikan kesan yang berarti bagi penulis.

Rasa terima kasih juga penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang mendukung proses penyelesaian studi dan penelitian untuk tesis ini, antara lain :

1. Rektor Universitas Diponegoro di Semarang yang memberikan izin kepada penulis untuk mengikuti Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi UNDIP.
2. Dekan Fakultas Hukum UNDIP yang memberikan izin kepada penulis untuk mengikuti Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi UNDIP.
3. Ketua dan Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang secara institusional telah mengizinkan dan memfasilitasi penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan studi.
4. Para Guru Besar dan staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang secara profesional dan arif telah memberikan ilmu selama penulis mengikuti perkuliahan.
5. Bapak Ir.Sulchan selaku Kepala Desa Bulumanis Kidul Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk melakukan penelitian guna penyusunan tesis .
6. Para informan yaitu kepala desa, perangkat desa, para tokoh masyarakat, seluruh masyarakat Desa Bulumanis Kidul yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, yang telah banyak memberikan data kepada penulis selama penelitian di lapangan dan para pejabat pemerintah baik di tingkat Kecamatan, dan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pati.

7. Rekan-rekan Angkatan XVII yang selalu mendorong untuk menyelesaikan Tesis ini dan setia menjadi mitra diskusi dalam mengikuti kuliah di Program Magister Ilmu Hukum khususnya Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi UNDIP.
8. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian sejak awal sampai penulisan tesis ini selesai.

Terima kasih dari lubuk hati yang terdalam kepada ibunda Soeliyati Djasmin dan ayahanda Djasmin serta kakak dan adik-adiku atas doa dan nasehat serta bantuan yang diberikan kepada penulis dan keluarga selama mengikuti pendidikan.

Pada akhirnya terima kasih secara khusus penulis sampaikan pula kepada anak-anakku tercinta Izal, Reza, Heidy yang ikhlas merelakan waktu dan perhatian, serta setia mendampingi dan memberikan dukungan moril kepada penulis selama menyelesaikan tugas studi lanjut. Dan tak lupa juga tulisan ini aku persembahkan kepada yang tercinta almarhum suamiku dr.M.Arifin Basri DSA. Dengan tulisan ini pula , penulis berharap dapat memberikan setitik manfaat dan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Semarang, 28 Agustus 2000

Sri Sudaryatmi

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Permasalahan	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kontribusi Penelitian	6
E. Kerangka Pemikiran	7
F. Metodologi Penelitian.....	20
1. Metode Pendekatan	20
2. Spesifikasi Penelitian	21
3. Sumber Data	23
4. Penentuan Sampel dan Informan Penelitian	24
5. Metode Analisis Data	27
6. Sistematika Penulisan	28

BAB II	TINJAUAN PUSTAKA	29
A.	Kondisi Hukum Pertanahan Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tanah Timbul	29
A.1.	Hukum Tanah Nasional	29
A.1.1.	Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria	29
A.1.2.	Tujuan dan Kepastian Hukum Pertanahan di Indonesia	32
A.1.3.	Reformasi Agraria	39
A.2.	Kedudukan Hukum Adat Dalam Hukum Pertanahan Nasional	47
A.2.1.	Kedudukan Hukum Adat Sebelum UUPA	47
A.2.2.	Kedudukan Hukum Adat Setelah UUPA	50
A.3.	Hak Penguasaan Atas Tanah	58
A.4.	Hak Menguasai Oleh Negara	60
A.5.	Pengertian Tanah Timbul	68
A.6.	Tanah Timbul Sebagai Tanah Negara	69
A.7.	Aspek Hukum Kepemilikan Lahan Tanah Timbul	72
B.	Kedudukan Hukum Tanah Timbul	74
B.1.	Tanah dan Penguasaannya	74
B.2.	Hak Atas Tanah Dalam Masyarakat Hukum Adat	77
B.3.	Kedudukan Tanah Timbul Dalam Hak Ulayat Atas Tanah ...	82
B.4.	Penentuan Hak Atas Tanah Timbul.....	84

C. Pemanfaatan Tanah Timbul dan Kegiatan Ekonomi	87
C.1. Pemanfaatan Tanah Timbul	87
C.1.1. Pemilikan dan Pemanfaatan Lahan Pertanian dan Tambak	88
C.1.2. Pemilikan Sumber Daya Tanah	88
C.1.3. Adat Istiadat dan Kebiasaan	88
C.2. Ekonomi Tanah	90
C.2.1. Pengertian Ekonomi Tanah	90
C.2.2. Ruang Lingkup dan Materi Ekonomi Tanah	92
C.2.2.1. Faktor Fisik dan Biologi	93
C.2.2.2. Faktor Ekonomi	94
C.2.2.3. Faktor Kelembagaan	94
C.2.3. Konsep Dasar Ekonomi Tanah	95
C.2.3.1. Konsep Ekonomi Tanah atas Sumber Daya tanah	95
C.2.3.2. Klasifikasi Tata Guna Tanah	96
C.2.3.3. Kapasitas Tata Guna Tanah	97
C.2.3.4. Pemanfaatan Tertinggi dan Terbaik	97
C.2.4. Latar Belakang dan Perkembangan Ekonomi Tanah	98
C.3. Aspek Ekonomi Tanah	99
C.3.1. Aspek Fiskal dan Administrasi Pertanahan	99
C.3.2. Aspek Ekonomi Wilayah	99
C.3.3. Aspek Politik Ekonomi Tanah	101

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	103
A. Hasil Penelitian	103
A.1. Gambaran Umum Desa Bulumanis Kidul	103
A.1.1. Lokasi dan Keadaan Geografi	103
A.1.2. Asal-usul Desa dan Penduduk	104
A.1.3. Pemilikan dan Penguasaan Tanah	107
A.1.4. Demografi	109
A.1.5. Agama	111
A.1.6. Pendidikan	112
A.1.7. Mata Pencarian	114
A.1.8. Organisasi sosial	116
A.1.8.1. Pelapisan Masyarakat	116
A.1.8.2. Kekerabatan	119
A.1.8.3. Sistem Pemerintahan	120
A.1.9. Tanah Timbul	122
A.2. Faktor Pendorong Masyarakat untuk Menguasai Tanah Timbul	125
A.3. Prosedur Penentuan Hak dan Status Kepemilikan Tanah Timbul	132
A.4. Pemanfaatan Tanah Timbul Oleh Masyarakat	137
A.5. Kaitan Penguasaan Tanah Timbul dengan Perkembangan Ekonomi Masyarakat	139

B. PEMBAHASAN	142
B.1. Faktor Pendorong Masyarakat untuk Menguasai Tanah Timbul	142
B.2. Prosedur Penentuan Hak dan Status Kepemilikan Tanah Timbul	151
B.3. Pemanfaatan Tanah Timbul Oleh Masyarakat	159
B.4. Kaitan Penguasaan Tanah Timbul Dengan Perkembangan Ekonomi Masyarakat	162
 BAB IV PENUTUP	170
A. Kesimpulan	170
B. Saran-saran	173
 DAFTAR PUSTAKA	175
LAMPIRAN	

Daftar Tabel, Peta dan Foto

Tabel 1	Penduduk Umur dan Jenis Kelamin	110
Tabel 2	Penduduk Menurut Pendidikan	113
Tabel 3	Penguasaan Tanah Timbul	124
Tabel 4	Faktor Pendorong Penguasaan Tanah Timbul	126
Tabel 5	Kaitan Penguasaan Tanah Timbul Dengan Perkembangan Ekonomi Masyarakat	141
Peta 1	Jawa Tengah	184
Peta 2	Kabupaten Pati	185
Foto-Foto	186

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai negara yang berlatar belakang agraris, tanah mempunyai arti yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat di Indonesia, terlebih lagi bagi para petani di pedesaan. Tanah adalah merupakan sumber utama penghidupan bagi para petani karena merupakan sumber utama penghidupan dan mata pencahariannya, jadi dapat dikatakan kalau *hidup dan matinya* ditentukan oleh tanah yang dimilikinya. Secara kultural, ada hubungan batin yang tak terpisahkan antara tanah dan manusia. Khusus bagi masyarakat Jawa, dikenal pepatah yang menunjukkan begitu tingginya nilai tanah bagi orang Jawa, yang menyebutkan *sadumuk bathuk sanyari bumi ditohi pecahing dhadha wutahing ludira*, yang mempunyai arti bahwa sejengkal tanah akan dipertahankan mati-matian, karena tanah adalah sumber kehidupan yang sangat penting, dimana dengan tanah dia bisa makan, minum, dan memenuhi segala kebutuhan hidupnya dari hasil pertanian yang ditekuni sebagai mata pencahariannya. Sebagaimana telah disebutkan diatas bahwa sebagai negara agraris, tanah pertanian sangat penting artinya bagi sebagian besar penduduk Indonesia utamanya mereka yang bermata pencaharian sebagai petani. Tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*unrenwable*), artinya tidak dapat ditingkatkan atau diperluas jumlahnya seiring dengan pertumbuhan penduduk. Dengan pertumbuhan penduduk yang telah demikian pesat, khususnya di Pulau Jawa, kebutuhan akan tanah pertanian

semakin meningkat, apalagi dibarengi dengan pengurangan lahan pertanian untuk keperluan industri, perumahan dan lain sebagainya. Dengan kondisi yang demikian maka terjadilah *fragmentasi* (pemecahan) tanah secara besar-besaran yang makin menyempitkan lahan olahan bagi masing-masing petani, dimana hal inilah yang menimbulkan makin banyaknya petani gurem (petani dengan lahan pertanian yang sempit), bahkan sampai terjadi buruh tani yang tanpa lahan pertanian.

Keadaan yang demikian adalah merupakan fenomena umum di pedesaan Pulau Jawa, dalam arti telah banyak petani yang berlahan sempit atau tidak lagi mempunyai lahan olahan sehingga mengandalkan hidupnya hanya sebagai buruh tani. Dalam keadaan yang demikian maka praktis nilai tanah menjadi semakin tinggi, sebagaimana yang berlaku pada hukum ekonomi yakni semakin tinggi/banyak penawaran akan tanah dan persediaannya makin menyempit, maka nilai tanah akan semakin meninggi. Dengan makin tingginya harga tanah, maka makin tidak terjangkau oleh sebagian besar petani yang kebanyakan masih hidup dalam garis kemiskinan, terlebih-lebih lagi dalam situasi krisis sekarang ini.

Bagi penduduk didaerah pesisir (terutama di pantai utara Pulau Jawa) yang tidak bermata pencaharian sebagai nelayan, tanah juga masih mempunyai arti yang sangat penting, dimana tanah diusahakan sebagai tambak. Terlebih lagi apabila diusahakan sebagai tambak udang yang akan memberikan hasil demikian besar melebihi bila tanah diusahakan untuk pertanian.

Akan tetapi di beberapa tempat adakalanya tanah karena adanya gejala alam, dimana pada erosi tanah di hulu sungai yang mengakibatkan besarnya sedimentasi di muara sungai atau di tepi pantai. Lambat laun lumpur-lumpur tersebut membentuk

daratan baru di tepi pantai, sehingga garis pantai semakin menjorok ke laut. Daratan baru yang terbentuk oleh lumpur tersebut dinamakan **tanah timbul**. Selain itu, di daerah lainnya disebut dengan nama berbeda seperti di muara Kali Progo tanah timbul ini disebut sebagai tanah *wedikengser* atau *pangonan*.¹

Dalam berbagai penelitian sebagai dikemukakan diatas, ternyata ada berbagai status tentang bagaimana pandangan dan cara pengelolaan tanah timbul tersebut oleh masyarakat. Dapat dikemukakan beberapa contoh sebagaimana dapat dikemukakan berikut ini. Absori² dalam penelitiannya di sepanjang pantai Berebes menyimpulkan bahwa tanah timbul adalah merupakan tanah komunal desa yang dikuasai oleh desa. Kesimpulan tentang status tanah desa sebagaimana dikemukakan diatas, ternyata hampir sama dengan penelitian yang dilakukan oleh Situmorang³ di Kabupaten Sukoharjo. Lebih jelas disebutkan bahwa tentang tanah timbul seluas 111,5 Ha di kabupaten Sukoharjo, tanah timbul tersebut dimanfaatkan pengelolaannya oleh petani. Sedang status tanah adalah merupakan tanah negara yang berada di bawah wewenang Direktorat Jenderal Pengairan Departemen Pekerjaan Umum berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 35 Tahun 1991. Para petani di sini hanya mempunyai hak sebagai penggarap saja. Tentang status tanah timbul di Sub Daerah Aliran Sungai Bengawan Solo-

¹ Sulastriyono, *Sengketa Penguasaan Tanah Timbul Dan Proses Penyelesaiannya*, Tesis, Program Pascasarjana UI, Jakarta, 1997.

² Absori, *Tinjauan Hukum Terhadap Masalah Lidah Tanah Di Sepanjang Pantai Kabupaten Brebes Jawa Tengah*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989, halaman 69-70.

³ T. Situmorang, *Status tanah Timbul Di Sepanjang Proyek Pembangunan Normalisasi Sungai Bengawan Solo Di Kabupaten Sukoharjo Jawa Tengah*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1995, halaman 62-70.

Iswanto⁴ dalam penelitiannya menemukan bahwa status tanah timbul di bekas aliran sungai tersebut masih dalam proses pengajuan hak milik oleh para petani yang menggarapnya. Selanjutnya dalam penelitian Winanto⁵ di Sungai Code, penggunaan tanah timbul sebagai pemukiman oleh penduduk adalah berstatus sebagai tanah negara, para pemukim disana hanya diberikan hak pakai saja.

Tanah timbul dapat merupakan sumber daya alam baru, seperti pada tanah timbul di Kabupaten Bekasi yang secara ekonomis sangat potensial untuk usaha (budidaya) tambak udang. Melihat potensi ekonomi dari tanah timbul, sangat besar kemungkinannya akan menimbulkan konflik. Dapat dicontohkan di sini misalnya pada sengketa tanah timbul di Kabupaten Bekasi⁶ yang melibatkan rakyat sebagai penggarap di satu pihak dan pemerintah (Perhutani) dilain pihak yang merasa sebagai pemegang hak tanah negara karena masih merupakan bagian dari kawasan hutan di ujung Karawang.

Masih di wilayah yang sama, tepatnya di pantai Harapan Jaya Bekasi⁷ terjadi sengketa antara petani penggarap dengan PT. FT. Dalam pelaksanaan pembebasan tanah timbul oleh PT. FT, petani yang menduduki tanah timbul tersebut dianggap sebagai penggarap liar di atas tanah negara dan mereka menolak ganti rugi sebesar Rp. 50,- sampai dengan Rp. 250,- per meter persegi.

⁴ H. Iswanto, *Penguasaan Tanah Tumbuh Di Sub DAS Bengawan Solo Hulu*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1993, halaman 40.

⁵ T. Winato, *Status Tanah Tumbuh Di Sungai Code Dalam Hubungannya Dengan Penggunaan Tanah Di Kota Madya Daerah Tingkat II Yogyakarta*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1994, halaman 21.

⁶ Kompas, 27 September 1994.

⁷ Kompas, 20 Maret 1995, juga pada Pikiran Rakyat 24 April 1995

Demikian besarnya potensi ekonomis dari suatu tanah timbul dan masih demikian beragamnya pandangan tentang status dari tanah timbul tersebut, dimana adakalanya pengaturan tentang tanah timbul ini masih berlandaskan hukum adat dan dilain tempat telah diatur melalui peraturan yang dikeluarkan oleh negara. Dengan demikian maka tampak belum seragamnya tentang bagaimana pandangan tentang status tanah timbul, sehingga mempersulit menentukan status dalam melakukan pengelolaannya dan pemanfaatannya. Karenanya dipandang sangat perlu untuk dilakukan penelitian tentang tanah timbul ini, sehingga dapat ditemukan solusi untuk tujuan pemanfaatannya yang dapat menguntungkan dari sudut ekonomi dan bermanfaat bagi masyarakat serta jauh dari kemungkinan timbulnya konflik antara pemerintah dengan masyarakat ataupun di antara masyarakat itu sendiri.

B. Perumusan Permasalahan

Berpijak dari latarbelakang di atas, maka dikemukakan permasalahan yang akan diangkat sebagai pokok kajian dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa yang mendorong masyarakat untuk menguasai tanah timbul.
2. Bagaimana prosedur penentuan hak dan status kepemilikan tanah timbul.
3. Bagaimana pemanfaatan tanah timbul oleh masyarakat.
4. Bagaimana kaitannya penguasaan tanah timbul terhadap perkembangan ekonomi masyarakat.

Dari permasalahan yang diajukan diatas diharapkan untuk dapat diketahui dan dijelaskan bagaimana pentingnya arti tanah timbul bagi masyarakat. Selanjutnya

dapat dijawab tentang status hukum dari suatu tanah timbul baik melalui prosedur pemanfaatan atau kepemilikannya maupun dipandang dari hukum yang berlaku. Dengan kejelasan status tersebut maka tanah timbul dapat di kelola yang secara ekonomis dapat menguntungkan masyarakat tanpa menimbulkan konflik antar pemerintah dengan masyarakat ataupun diantara masyarakat itu sendiri.

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan latarbelakang dan permasalahan sebagaimana telah dirumuskan, maka dapat dikemukakan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk dapat diketahui dan diungkapkan tentang alasan masyarakat menguasai tanah timbul;
2. Melalui penelitian yang dilakukan maka dapat diketahui asas-asas hukum atau peraturan yang berlaku dalam prosedur penentuan hak dan kepemilikan tanah timbul;
3. Untuk mengetahui pemanfaatan tanah timbul oleh masyarakat;
4. Dapat diungkapkan manfaat ekonomis dari suatu tanah timbul terutama untuk kepentingan peningkatan taraf hidup masyarakat.

D. Kontribusi Penelitian

Melalui penelitian yang dilakukan, maka diharapkan dapat diberikan kontribusi pada pada 2 (dua) aspek sebagai berikut:

1. Aspek keilmuan, bahwa penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perbendaharaan tentang konsep ataupun pengembangan teori dalam ilmu

hukum yang menyangkut pemanfaatan tanah secara ekonomis untuk kesejahteraan masyarakat.

2. Aspek praktis, untuk memberikan solusi dalam penyelesaian masalah pertanahan, khususnya tanah timbul. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kajian dari pengambil kebijaksanaan dalam perencanaan ataupun penerapan hukum sesuai dengan kompetensinya.

E. Kerangka Pemikiran

Membahas masalah tanah timbul sudah barang tentu akan menyangkut tentang arti pentingnya tanah bagi masyarakat dan pengaturan tanah pada umumnya. Dengan demikian dapat diketahui bagaimana pandangan masyarakat mengenai tanah serta asas-asas dan peraturan hukum yang mengaturnya.

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia mendorong manusia memberi makna tertentu terhadap tanah, mulai dari makna ekonomis bagi masyarakat yang telah maju, sampai pada makna kultural bagi masyarakat sederhana. Kedua makna tersebut mempunyai nilai yang sangat penting, tapi penekanannya yang berbeda. Makna ekonomis melihat bahwa tanah sebagai salah satu faktor produksi selain modal dan tenaga kerja. Sedang untuk makna kultural lebih menekankan pada hubungan batin antara manusia dengan tanah sebagai satu-satunya sumber kehidupan bagi manusia. Ditinjau dari ilmu ekonomi, oleh Bambang Tri Cahyono⁸ dikatakan bahwa tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena mempunyai 3 (tiga) komponen yang melekat, yaitu:

⁸ Bambang Tri Cahyono, *Ekonomi Pertanahan*, Liberty, Yogyakarta, 1983, halaman 16.

1. Tanah mempunyai manfaat bagi pemilik atau pemakainya. Sumber daya tanah mempunyai harapan di masa depan untuk dapat menghasilkan pendapatan dan kepuasan serta mempunyai hasil produksi dan jasa.
2. Komponen penting kedua adalah kurangnya supply. Maksudnya, disatu pihak tanah berharga sangat tinggi karena permintaannya, tapi dilain pihak jumlah tanah tidak sesuai dengan penawarannya.
3. Komponen ketiga adalah untuk mempunyai nilai ekonomi, suatu barang (dalam hal ini tanah) harus layak untuk dimiliki dan mudah ditransfer.

Sedang makna kultural, antara lain dapat dilihat pada asumsi suatu masyarakat terhadap tanah. Bagi orang Jawa⁹, ada pepatah yang menyiratkan makna tanah yang berbunyi *sedumuk bathuk senyari bumi, ditohi pecahing dhadha wutahing ludira* yang berarti tanah identik dengan harga diri seseorang, siapa yang mengusiknya meskipun cuma selebar jari akan dipertahankan sampai mati.

Di dalam hukum adat, seperti dikatakan Soerojo¹⁰ tanah juga mempunyai kedudukan yang sangat penting karena dua hal yakni :

⁹ Erman Rajagukguk, *Pemahaman Rakyat Tentang Hak Atas Tanah*, dalam *Prisma* Tahun 1979 Nomor 46, Edisi Bulan September 1979.

¹⁰ Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, CV. Haji Masagung, Jakarta 1989, halaman 197.

a. Karena sifatnya

Tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan bagaimanapun juga masih tetap, bahkan kadang-kadang malahan menjadi menguntungkan.

b. Karena faktanya

Dalam kenyataannya tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, memberi penghidupan persekutuan, tempat bagi warga yang meninggal dikebumikan, dan tempat tinggal para dayang-dayang pelindung atau roh para leluhur persekutuan.

Hubungan yang erat dan bersifat religio magis antara masyarakat dengan tanah seperti dikatakan diatas, menyebabkan persekutuan memperoleh hak untuk menguasai tanah yang dimaksud, memanfaatkan tanah, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan di atasnya, juga berburu terhadap binatang yang hidup disitu. Menurut Soerojo¹¹, hak persekutuan atas tanah sebagaimana dimaksud ini disebut hak ulayat.

Oleh Ter Haar¹² dikatakan bahwa ada beberapa hal yang perlu diketahui sehubungan dengan hak ulayat, yaitu obyeknya, keberlakuan, hubungan atau interrelasi antara hak ulayat dan hak individu, dan sistem hak-hak penguasaan atas tanah. Obyek hak ulayat meliputi :

a. tanah (daratan)

¹¹ Ibid., halaman 198.

¹² Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991, halaman 104-109.

- b. air (sungai, danau, pantai beserta perairannya)
- c. Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar
- d. Binatang liar.

Sedangkan berlakunya hak ulayat meliputi berlaku keluar dan kedalam. Ber laku keluar, berarti warga diluar persekutuan pada prinsipnya tidak diperbolehkan mengenyam/menggarapnya kecuali ijin dan memberi ganti rugi. Ber laku ke dalam, berarti semua warga persekutuan bersama-sama sebagai satu keseluruhan masyarakat hukum untuk mengelola obyek hak ulayat tersebut. Dengan adanya hak ulayat ini berarti membatasi kebebasan hak warga sebagai individu.

Sehubungan hal tersebut, ada hubungan timbal balik antara hak ulayat dan hak warganya sebagai individu. Hubungan ini berada dalam keadaan mengembang dan mengempis, tergantung pada intensitas penggarapan tanah oleh individu. artinya adalah apabila hubungan antara individu dengan tanah yang bersangkutan lebih intensif, maka kekuatan berlakunya hak ulayat terhadap tanah tersebut menjadi semakin berkurang, demikian pula sebaliknya. Sebagai contoh dapat dikemukakan Putusan Mahkamah Agung tanggal 7 Pebruari 1959 No.59/K/Sip/1958 : *"Menurut Hukum Adat Karo sebidang tanah "kesain", yaitu sebidang tanah kosong yang letaknya dalam kampung, bisa menjadi hak milik perseorangan, setelah tanah itu diusahai secara intensif oleh seorang penduduk kampung itu"*

Berkaitan dengan hak perorangan atas tanah, lebih jauh Ter Haar¹³ menegaskan bahwa warga sebagai individu mempunyai hak-hak sebagai berikut:

- a. mengumpulkan hasil-hasil hutan;
- b. memburu binatang liar;
- c. mengambil hasil dari pohon-pohon yang tumbuh liar;
- d. membuka tanah dan kemudian mengerjakannya terus-menerus;
- e. mengusahakan untuk diurus suatu kolam.

Menurut Boedi Harsono¹⁴ dalam hukum adat hak penguasaan tanah mempunyai tata susunan dan hierarkhi sebagai berikut :

1. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, sebagai hak penguasaan yang tertinggi beraspek hukum keperdataan dan hukum publik.
2. Hak Kepala Adat dan para Tetua Adat, yang bersumber pada hak ulayat dan beraspek hukum publik semata.
3. Hak-hak atas Tanah, sebagai hak-hak individual yang secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak ulayat dan beraspek hukum keperdataan.

Bertolak dari pendapat-pendapat diatas tentang hak ulayat, dijelaskan bahwa pada dasarnya tanah timbul adalah termasuk tanah ulayat (desa), sehingga warga desa berhak untuk menggarap tanah tersebut karena adanya hak dari warga desa untuk membuka tanah dan kemudian mengerjakannya secara terus-menerus, tentunya setelah ada Keputusan Desa yang diambil dalam Rembug Desa.

Selanjutnya yang menjadi persoalan adalah bagaimana hak warga

¹³ Ibid., halaman 107.

¹⁴ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jambatan, Jakarta, 1997, halaman 177-178.

menggarap tanah timbul bila dikaitkan dengan UU Pokok Agraria (UUPA) dan pelaksanaannya. Pertama-tama perlu dilihat pada konsideran UUPA (UU No.5/1960). Dalam konsideran pada huruf a menyebutkan : *".....perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia,"*. Pertimbangan itu dipertegas lagi dalam Pasal 5 UUPA yang berbunyi : *"Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan"*.

Hukum adat yang dipakai sebagai landasan UUPA ditegaskan sendiri dalam UUPA pada Pasal 5, yang menurut Parlindungan¹⁵ memenuhi unsur-unsur :

- a. tidak bertentangan dengan kepentingan nasional atau kita sebut juga adanya prinsip nasionalitas
- a. pro kepada persatuan bangsa
- b. pro kepada sosialisme Indonesia (Pancasila)
- c. tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lainnya
- d. ditambah unsur-unsur agama

Sedangkan Sudargo Gautama¹⁶ menyebutkan yang dimaksud Pasal 5 UUPA adalah hukum adat yang sudah disempurnakan sebagai kebalikan dari hukum adat yang berlaku sebelum UUPA (hukum adat yang murni). Selain itu Saleh

¹⁵ A.P. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta landreform*, Mandar Maju, Bandung, 1994, halaman 138-139.

¹⁶ *Ibid.*, halaman 139.

Adiwinata¹⁷ berpendapat bahwa hukum adat yang menjadi landasan UUPA tidaklah identik dengan hukum adat yang sampai kini kita kenal, yaitu hukum adat yang diketemukan van Vollenhoven dan yang sistemnya masih konkrit atau kontan atau tunai.

Sementara itu Boedi Harsono¹⁸ menamakan hukum adat yang telah di-saneer yaitu hukum adat yang sudah mengalami pemurnian (saneering) dari unsur-unsurnya yang tidak asli. Selanjutnya dikatakan, dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional yang digunakan sebagai bahan utama adalah konsepsi dan asas-asasnya. Konsepsi dapat dirumuskan sebagai konsepsi yang komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur-unsur kebersamaan.

Kemudian pada Pasal 3 UUPA secara eksplisit mengakui keberadaan hak ulayat yang menegaskan sebagai berikut :

"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Dari pasal tersebut jelas terlihat bahwa sepanjang kenyataannya masih ada maka hak ulayat diakui, dengan mengingat pada:

¹⁷ Ibid., halaman 140.

¹⁸ Loc. Cit., halaman 174-175.

1. Pasal 1 (tentang perincian lebih lanjut Pasal 33 ayat 3 UUD 1945) dan Pasal 2 (tentang hak menguasai negara);
2. Menyesuaikan dengan kepentingan nasional dan negara; serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi.

Menurut Boedi Harsono¹⁹ pada kenyataannya kekuatan Hak Ulayat cenderung berkurang, dengan makin menguatnya hak pribadi para warga atau anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah ulayat yang dikuasainya. Oleh karena itu, UUPA dan Hukum Tanah Nasional tidak akan menghapus Hak Ulayat, namun juga tidak memerintahkan untuk diatur karena pengaturan hak tersebut akan berakibat melangsungkan keberadaannya. Kecenderungan tersebut tampak pada perkembangan tanah-tanah Kaum di Minangkabau yang dimintakan pendaftaran sebagai tanah milik bersama. Setelah didaftar sebagai milik bersama, maka diadakan pemecahan menjadi tanah-tanah hak milik para anggota Kaum masing-masing, pada hal penguasaan oleh para anggota kaum menurut Hukum Adat bukan hak milik melainkan *ganggam bauntuak* yang dalam Hukum Tanah Nasional kita konversinya menjadi Hak Pakai.

Sedangkan Maria S.W. Sumardjono²⁰ memberikan kriteria ada atau tidaknya hak ulayat yaitu:

- (1) adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subyek hak ulayat;

¹⁹ Ibid, halaman 252.

²⁰ Kompas, 13 Mei 1993.

- (2) adanya tanah atau wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *lebensraum* yang merupakan obyek hak ulayat;
- (3) adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.

Dengan demikian dari pembahasan mengenai hak ulayat diatas, dapat disimpulkan sementara bahwa UUPA membiarkan hak ulayat berjalan secara alamiah. Artinya UUPA cenderung menganggap ringan hak ulayat karena lama kelamaan akan hilang begitu saja sejalan dengan menguatnya hak pribadi para anggota masyarakat hukum adat. Dengan kondisi yang mengambang demikian, maka sangat mungkin akan terjadi konflik mengenai hak ulayat atas suatu tanah.

Selain oleh individu dan masyarakat desa (pemegang hak ulayat desa), tanah juga dikuasai oleh negara yang disebut tanah negara. Penguasaan tanah oleh negara dibedakan penguasaan secara langsung dan secara tidak langsung (lihat Penjelasan Umum UUPA). Penguasaan tanah oleh negara secara langsung yaitu terhadap tanah-tanah kosong, hutan belukar, rawa-rawa, waduk dan sebagainya. Penguasaan tanah oleh negara secara tidak langsung yaitu terhadap tanah-tanah yang telah dibebani hak individu atas tanah seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan sebagainya. Menurut Maria Sumardjono²¹ pelaksanaan sistem penguasaan tanah oleh negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA merupakan wujud sublimasi hak ulayat ke tingkat yang tertinggi oleh negara.

²¹ Maria SW Soemarjono, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 1982.

Menurut Murniatmo²², secara historis sistem penguasaan tanah di Indonesia dapat dibedakan yaitu jaman sebelum penjajahan (kerajaan), penjajahan dan jaman kemerdekaan Indonesia. Pada jaman kerajaan dan penjajahan Belanda, negara menggunakan konsep bahwa tanah dimiliki oleh raja atau negara (penjajah). Bagi suatu kerajaan atau negara, memiliki tanah berarti mempunyai kekuasaan mutlak sehingga haknya tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun, seperti menjual atau memberikan haknya kepada pihak lain tanpa menghiraukan kepentingan rakyat.

Sejak Indonesia merdeka 17 Agustus 1945, negara Indonesia tidak menerapkan konsep negara sebagai pemegang hak milik atas tanah. Negara Republik Indonesia, berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA hanya mempunyai hak menguasai atas tanah. Menurut Safitri²³ pengertian hak menguasai berbeda esensinya dengan hak memiliki yaitu:

1. bahwa negara dalam melaksanakan hak menguasai tidak mempunyai wewenang mutlak seperti pada konsep sebagai pemilik tanah, tetapi negara hanya mempunyai kewenangan untuk mengatur seperti tampak dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA;
2. kedudukan negara tidak sama dengan subyek hukum perdata lainnya, tetapi negara sebagai badan penguasa yang mempunyai kewenangan untuk mengatur, bukan memiliki penggunaan tanah. Selain itu, negara sebagai badan penguasa

²² G. Murniatmo, et.al., *Pola Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Ditjen Kebudayaan Dep. P&K, Jakarta, 1989, halaman 49-67.

²³ Myrna A. Safitri, *Hak dan Akses Masyarakat Lokal pada Sumberdaya Hutan: Kajian Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, dalam Ekonesia, No.3 1995, Forum Penelitian dan Pengembangan Antropologi Universitas Indonesia, halaman 44-47.

dengan kewenangannya maka negara mempunyai kedudukan di atas kedudukan rakyat sebagai subyek hukum perdata biasa.

Oleh Iman Sudiyat²⁴ ditegaskan bahwa posisi negara adalah mengatur peruntukan atau penggunaan tanah seisinya dengan tujuan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Maria S.W. Soemardjono²⁵ berpendapat bahwa dalam kaitannya dengan hak ulayat maka negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi mengangkat hak ulayat ke dalam tingkat nasional. Hak ulayat yang dipunyai masyarakat ditingkatkan menjadi hak ulayat nasional yang dalam hal ini negara atau pemerintah menjalankan peran masyarakat (desa) dalam tingkat nasional.

Kembali kepada tanah timbul, dari berbagai penelitian seperti yang telah diungkapkan menunjukkan bahwa para aparat pemerintah lebih berpendapat sebagai tanah negara daripada mengakui sebagai tanah ulayat atau tanah desa.

Hal ini barangkali dipengaruhi oleh pemaknaan antara hak menguasai dari negara terhadap tanah negara. Hak menguasai dari negara seperti telah disebutkan diatas lebih bermakna publik sebagai lembaga eksekutif. Sehingga hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah RI, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Sedangkan tanah-tanah yang belum dihaki perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang

²⁴ Imam Sudiyat, *Usaha Melaksanakan Hak Ulayat Negara Secara Tertib Damai*, Naskah Ceramah/Diskusi Antar Dosen Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1980, halaman 11.

²⁵ Loc.Cit, halaman 18

dikuasai langsung oleh negara (Pasal 28,37,41,43,49 UUPA) yang dalam praktek administrasi digunakan sebutan tanah negara.

Menurut Boedi Harsono²⁶ sekarang ini ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya, ada kecenderungan untuk lebih memperinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara itu, menjadi :

1. tanah-tanah wakaf;
2. tanah-tanah Hak Pengelolaan, yaitu tanah-tanah yang dikuasi dengan Hak
3. Pengelolaan yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara kepada pemegang haknya;
4. tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat;
5. tanah-tanah Kaum, yaitu tanah bersama dari masyarakat-masyarakat hukum adat genealogis;
6. tanah-tanah Kawasan Hutan, yaitu yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan, yang pada hekekatnya merupakan pelimpahan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari Negara;

²⁶ Loc.Cit,halaman 242

7. tanah-tanah sisanya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, yang bukan tanah-tanah hak dan tanah-tanah sebagaimana tersebut diatas, yang benar-benar langsung dikuasai oleh negara.

Di lain pihak menurut Parlindungan²⁷ kesimpang-siuran tentang hak milik ini karena belum adanya kepastian hukum tentang pengaturan hak milik sebagaimana diamanatkan oleh pasal 50 UUPA. Pasal 50 ayat (1) menyatakan sebagai berikut: "Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang" Selain itu pada pasal 22 ayat 1 UUPA menegaskan: *"Terjadinya milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah"*. Selanjutnya untuk mengisi kekosongan hukum tentang belum adanya UU Hak Milik Atas Tanah, UUPA memberikan pasal transisi yaitu pada Pasal 56 UUPA yang menyatakan sebagai berikut :

"Selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan Hukum Adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini".

Pasal 56 UUPA ini menimbulkan dua kemungkinan apakah untuk kepastian hukum dengan menerbitkan UU Hak Milik Atas Tanah, ataukah dengan

²⁷ Loc Cit, halaman 83

peraturan pemerintah. Sebagai tindak lanjutnya kemudian hanya diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.6 tahun 1972 yang mengatur tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Pada Pasal 12 antara lain menyebutkan bahwa Menteri Dalam Negeri memberi keputusan tentang permohonan pemberian HM, HGU, HGB, HP, Hak Pengelolaan, Hak Penguasaan, dan Ijin Membuka Tanah Negara, yang wewenangnya tidak dilimpahkan kepada Gubernur atau Bupati/Walikota Kepala Daerah/Camat. Pelimpahan itu hanya diberikan kepada Gubernur untuk memberi keputusan mengenai permohonan pemberian hak milik atas tanah negara yang luasnya (untuk tanah pertanian) tidak lebih dari 20.000 meter persegi.

Sebagai salah satu sumber daya alam baru yang secara ekonomis potensial untuk usaha di bidang pertanian, keberadaan tanah timbul terbuka kemungkinan untuk menjadi rebutan oleh berbagai pihak yang berkepentingan baik dari kalangan petani, swasta maupun pihak pemerintah sendiri. Hal ini lebih disebabkan belum adanya peraturan-perundangan yang secara pasti dan eksplisit mengatur status pemilikan tanah timbul.

F. Metodologi Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan pada penelitian ini dapat digolongkan sebagai yuridis normatif yang ditunjang dengan pendekatan yuridis empiris serta yuridis komparatif. Penggunaan beberapa pendekatan tersebut dimaksudkan untuk menemukan,

mengetahui dan mengungkapkan tentang Sistem Hukum yang berlaku bagi tanah timbul dan eksistensinya terhadap kondisi ekonomis masyarakat serta relevansinya dalam pembaharuan hukum di bidang pertanahan khususnya mengenai pengaturan tanah timbul, sebagaimana ditetapkan di dalam permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini.

Pendekatan yuridis normatif merupakan pendekatan utama dalam penelitian ini, karena titik tolak penelitian ini adalah mengungkapkan kaedah-kaedah normatif yang terdapat dalam hukum adat mengenai tanah timbul, baik melalui dari sumber yang didokumentasikan seperti pada Keputusan Desa atau dokumen lainnya, maupun informasi lisan dari narasumber yang menguasai hukum adat.

Pendekatan yuridis empiris digunakan untuk menggali asas-asas, latar belakang pemikiran dan nilai-nilai yang mendasari hukum adat yang dipakai sebagai pedoman dalam menentukan status, pengelolaan dan penyelesaian sengketa mengenai tanah timbul.

Sedangkan pendekatan yuridis komparatif dipakai untuk membandingkan asas-asas hukum atau nilai-nilai universal yang terkandung di dalam hukum adat khususnya mengenai tanah (timbul) dengan peraturan-perundangan yang menyangkut pertanahan dan teori-teori hukum yang relevan.

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai pada penelitian ini, maka hasil penelitian ini nantinya akan bersifat deskriptif analitis yaitu memaparkan, menggambarkan atau mengungkapkan Sistem Hukum Adat setempat ataupun

peraturan perundangan lain, eksistensinya dalam kehidupan masyarakat serta relevansinya, khususnya dalam pengaturan tentang tanah timbul. Hal tersebut kemudian dibahas atau dianalisis menurut ilmu dan teori-teori atau pendapat peneliti sendiri, dan terakhir menyimpulkannya. Berkaitan dengan itu maka jenis-jenis penelitian yang akan dilakukan, antara lain:

- a. **Penelitian Inventarisasi Hukum**, dimana pada penelitian ini hukum merupakan kegiatan pendahuluan dan bersifat mendasar untuk menemukan kaedah-kaedah tentang Sistem Hukum Adat tentang tanah.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro²⁸ dikatakan bahwa ada tiga kegiatan pokok dalam melakukan penelitian ini, yaitu menetapkan kriteria identifikasi untuk menyeleksi norma-norma yang dimasukkan sebagai hukum positif dan norma sosial yang bukan hukum, selanjutnya melakukan pengumpulan norma-norma yang sudah diidentifikasi, dan dikumpulkan ke dalam suatu sistem hukum yang komprehensif. Secara konkrit langkah-langkah yang akan dilakukan adalah menetapkan kriteria identifikasi mana yang termasuk norma yang mengatur tentang tanah timbul dan mana yang masuk norma sosial. Kemudian mengumpulkan norma-norma yang mengatur tanah timbul yang dijadikan sebagai hukum positif.

- b. **Penelitian Terhadap Asas-asas Hukum**, yaitu penelitian terhadap kaedah-kaedah yang telah diinventarisasi pada penelitian sebelumnya. Dalam hal ini

²⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, halaman 13

Ronny Hanitijo Soemitro²⁹ menyatakan bahwa penelitian terhadap asas-asas hukum dapat pula dilakukan dalam bidang hukum tidak tertulis yaitu hukum adat. Untuk itu peneliti terlebih dahulu harus mengabstraksikan tingkah-laku yang teratur, sehingga menjadi norma hukum dan dari norma hukum itu dicari asas-asas hukumnya. Konkritnya, dari norma hukum yang mengatur tentang tanah timbul akan dicari asas-asas hukum yang melandasinya.

3. Sumber Data

Data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi dua, data primer dan data skunder.

(1). Data primer berupa data yang langsung didapatkan dalam penelitian lapangan.

Data ini diperoleh melalui wawancara secara mendalam(depth interview) dan pengamatan (observasi) di lapangan. Wawancara dilakukan dengan tokoh-tokoh masyarakat yang mengetahui adat setempat khususnya tentang tanah (timbul), dan para petani atau warga masyarakat yang menguasai tanah timbul.

(2). Data Sekunder, yaitu data yang diperlukan untuk melengkapi data primer. Adapun data skunder tersebut terdiri dari :

a. Bahan hukum primer yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu:

²⁹ Ibid,halaman 20.

- UUD 1945 Pasal 33 ayat (3)
 - UUPa No.5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria
 - UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
 - UU No.5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati
 - UU No.24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
 - UU No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - UU Prp No.56 tentang Penetapan Luas Maksimum Pemilikan Tanah Pertanian
 - Kepres No.26 tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional
 - Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka. BPN No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
 - Keputusan Mendagri No.64 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa
- b. Bahan hukum sekunder,yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer, yaitu :
- Buku-buku ilmiah
 - Makalah-makalah
 - Hasil-hasil penelitian

4. Penentuan Sampel dan Informan Penelitian

Dalam penelitian ini sampel ditentukan melalui *purposive sampling*, yaitu teknik yang biasa dipilih karena alasan biaya, waktu dan tenaga, sehingga tidak

dapat mengambil sampel dalam jumlah yang besar. Dengan metode ini sampel ditentukan berdasarkan tujuan tertentu dengan melihat pada persyaratan-persyaratan antara lain; didasarkan pada ciri-ciri, sifat-sifat atau karakteristik tertentu yang merupakan ciri-ciri utama dari obyek yang diteliti dan penentuan karakteristik populasi dilakukan dengan teliti melalui studi pendahuluan.

Konkritnya, akan ditentukan dulu siapa yang akan menjadi informan kunci (key informan), yaitu orang yang mengetahui secara mendalam mengenai tanah timbul di lapangan. Bertolak dari informan kunci ini maka *secara snow balling*³⁰ akan dilakukan penggalian data pada informan-informan lainnya hingga terjawab permasalahan penelitian. Teknik ini adalah suatu cara dengan merujuk keterangan dari satu informan kunci dipergunakan untuk melacak informan lain guna melengkapi data yang diperlukan. Informan adalah orang yang diharapkan dapat memberikan informasi atau keterangan dalam penelitian di lapangan. Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah antara lain : *pertama* pihak-pihak yang saat ini menguasai tanah timbul. Dalam penelitian ini, peneliti menilai bahwa sosok kepala desa Bulumanis merupakan informan kunci. Hal ini berdasarkan pertimbangan bahwa kepala desa merupakan orang yang secara formal mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengatur tanah di wilayah kekuasaannya serta menyelesaikan berbagai masalah yang ada di desa tersebut sesuai dengan kedudukan sebagai kepala

³⁰ Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasinya*, YA3, Malang, 1990.

desa dan hakim perdamaian di tingkat desa.³¹ Keterangan yang diperoleh dari kepala desa dipergunakan sebagai bahan untuk melacak informan lain yaitu anggota masyarakat yang menguasai tanah timbul untuk mendapatkan data yang lengkap dan sebagai bahan untuk mencocokkan kembali data yang diperoleh dari informan lain.

Dari warga yang menguasai tanah timbul diharapkan dapat diperoleh informasi tentang persepsi mereka tentang terjadinya tanah timbul, faktor yang mendorong untuk menguasai, cara atau prosedur memperoleh status kepemilikan tanah timbul, bentuk atau strategi mereka dalam memperoleh akses atas tanah timbul yang berhubungan dengan peningkatan ekonomi.

Kedua, peneliti memilih tokoh masyarakat seperti perangkat desa, kepala dusun, guru, ulama, pengurus RT/RW sebagai informan. Menurut hemat penulis, para tokoh masyarakat itu merupakan orang-orang yang berpengaruh dan mempunyai pandangan lebih luas dalam menghadapi berbagai masalah sosial kemasyarakatan. Dalam hal ini sebelum terjun ke masyarakat, lebih dahulu menghubungi dan melakukan pendekatan kepada para tokoh masyarakat dengan cara bertandang atau bersilaturahmi. Pendekatan secara pribadi kepada tokoh masyarakat lebih memberikan manfaat positif dalam penelitian

Ketiga, peneliti juga memilih aparat pemerintah yang ada kaitannya dengan masalah pertanahan sebagai informan. Dalam hal ini peneliti mewawancarai pejabat atau petugas dari Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Pati. Wawancara dengan informan jenis ketiga dilakukan pada waktu jam kerja pada siang

³¹ Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*. Liberty, Yogyakarta, 1982.

hari. Wawancara dengan aparat yang ada kaitannya dengan masalah pertanahan diharapkan dapat diperoleh keterangan atau informasi tentang persepsi mereka mengenai berbagai aspek seperti status tanah timbul, pemanfaatan, pengelolaan, pemilikan tanah timbul dan sebagainya.

5. Metode Analisis Data

Data yang terkumpul mengenai penemuan hukum *in concreto* dan asas-asas hukum yang melandasinya, selanjutnya akan dianalisis secara normatif-kualitatif. Normatif, karena penelitian ini untuk menemukan hukum yang berlaku bagi tanah timbul. Sedangkan kualitatif dimaksudkan analisis yang bertitik tolak pada usaha-usaha untuk penemuan asas-asas hukum dari peraturan-peraturan mengenai tanah timbul yang bersifat ungkapan dari informan.

Sedangkan data yang terkumpul di dalam kenyataan atau empiris yang menyertai dalam penentuan dan pemanfaatan tanah timbul, akan dianalisis secara kualitatif-induktif fenomenologis. Pada dasarnya analisis ini dilakukan sejak di lapangan hingga penyusunan laporan, namun secara berurutan akan dilakukan analisis domain yaitu penyelidikan terhadap unit-unit/bidang-bidang tertentu menurut pengetahuan masyarakat setempat, analisis taksonomi meliputi pencarian struktur atau jenis-jenis dalam suatu domain sehingga membentuk identifikasi susunan yang bertentangan, analisis komponen meliputi pencarian atribut-atribut dari suatu jenis yang menandai dari jenis lain dan analisis tema yaitu mencari hubungan diantara domain dan bagaimana domain-domain itu dihubungkan dengan nilai-nilai sosial-

budaya secara keseluruhan.³² Akhirnya dari hasil analisis tersebut kemudian ditarik suatu kesimpulan yang pada dasarnya merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

6. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun sebagai suatu karya ilmiah berupa thesis yang terbagi dalam empat bab, dimana setiap bab akan diperinci lagi menjadi beberapa sub bab. **Bab Pendahuluan**, yang merupakan pengantar dan pedoman untuk pembahasan-pembahasan berikutnya yang terdiri dari latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, kerangka teori, metodologi penelitian serta sistematika penulisan. **Bab Tinjauan Pustaka**, menguraikan mengenai tinjauan pustaka seperti nilai ekonomis dan nilai kultural tentang tanah, dan nilai-nilai atau asas-asas yang melandasi kaedah-kaedah tentang tanah, hak ulayat, tanah negara, dan kaitan antara hak ulayat dengan UUPA. **Bab Hasil Penelitian dan Analisis**, dianalisa tentang korelasi antara konsep pemilikan tanah timbul menurut Hukum Adat dengan konsep tanah negara dan hak ulayat menurut Hukum Agraria nasional. Kemudian **Bab Penutup**, berisi kesimpulan dari uraian sebelumnya serta saran-saran yang dianggap perlu berdasarkan data yang ditemukan dalam penelitian ini. Selanjutnya akan dikemukakan rekomendasi yang berkenaan dengan tanah timbul ini.

³² James P. Spradley, *Metode Ethnografi*, Penerjemah Mizbah Zulfa Elizabeth, Tiara Wacana, 1997.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kondisi Hukum Pertanahan Dalam Hubungannya Dengan Tanah Timbul

A.1. Hukum Tanah Nasional

A.1.1. Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria

Sebagai wilayah yang berada di bawah penjajahan Belanda selama kurang lebih 3,5 abad, tentunya pengaruh aturan mengenai penguasaan tanah semasa pemerintahan Hindia Belanda tidaklah dapat dielakkan. Kondisi ketidak-tahuan dan ketiadaan nilai pemilikan pribadi atas tanah oleh masyarakat telah dimanfaatkan oleh pemerintah Hindia Belanda untuk menguasai tanah di Indonesia. Berlandaskan pengetahuan bahwa di wilayah Hindia Belanda tidak mengenal hak milik pribadi atas tanah, maka diperkenalkan bentuk hak milik atas tanah. Pengenalan bentuk hak milik ini adalah berdasarkan asas *Concordantie*.

Pada tahun 1816, Belanda mulai menerapkan peraturan agraria dengan tujuan utama adalah mencapai keuntungan maksimum bagi pemerintahnya.¹ Atas usul Van Den Bosch dilaksanakanlah *Cultuurstelsel* di Indonesia pada tahun 1830. *Cultuurstelsel* mengatur penggunaan tanah guna memberi keuntungan bagi keuangan Belanda, yakni mewajibkan kepada masyarakat untuk menanam 1/5 (kemudian diubah menjadi 1/3) dari luas tanahnya dengan kopi, tebu dan nila. Penyengsaraan rakyat terlihat dari

¹ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaan, Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1973.

pelaksanaannya yang tetap memberlakukan sistem sewa tanah sebagai tambahan dari Cultuurstelsel. Jika suatu desa menghasilkan jumlah yang lebih besar dari uang sewa, pemerintah akan membayar imbalan kepada penduduk desa, tetapi jika nilai produksi kurang dari uang sewa, maka desa harus membayar kekurangan tersebut dalam bentuk uang tunai atau hasil bumi.²

Dengan dilaksanakan Cultuurstelsel, para pengusaha swasta Belanda mulai terjepit karena kesulitan mendapatkan tanah untuk tempat usaha. Kemudian mereka mendesak pemerintah agar mereka dapat menyewa tanah untuk perkebunan. Usaha ini berhasil dengan diterbitkannya Regerings Reglement 1854 yang memberi kesempatan pada pengusaha Belanda untuk menyewa tanah dengan jangka waktu paling lama 20 tahun, dan khusus untuk tanaman kelapa diperbolehkan sampai 40 tahun. Upaya yang telah dilakukan oleh Belanda tersebut ternyata tidak dapat membantu perkembangan pengusaha swasta Belanda. Seiring dengan itu muncul kecemasan terhadap pelaksanaan Cultuurstelsel yang mengakibatkan penderitaan yang sangat hebat di kalangan rakyat Jawa. Maka kaum borjuis Belanda menuntut agar sistem monopoli pemerintah dan sistem kerja paksa diganti dengan sistem persaingan bebas menurut konsep kapitalis liberal. Perjuangan ini akhirnya menghasilkan Agrarische Wet pada tahun 1970.

Pelaksanaan dari Agrarische Wet 1870 dituangkan dalam Agrarische Besluit 1870 No.118 yang terkenal dengan teori domeinverklaring. Pasal 1 Agrarische Besluit menyatakan bahwa "akan dianggap milik negara". *dengan kekecualian atas tanah-tanah yang termasuk dalam klausul 5 dan 6 Pasal 51 dari Indisch Staatenrichting Van Nederland Indie, semua tanah yang miliknya tidak dapat dibuktikan, akan dianggap*

²Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Chandra Pratama, Jakarta, 1995.

milik negara. Menurut teori ini, penguasaan tanah yang diatur dan tunduk kepada hukum adat disebut tanah negara tidak bebas. Agar masyarakat memiliki nilai tentang penguasaan tanah secara individu, maka masyarakat didorong untuk mendaftarkan hak milik adat menjadi hak *agrarische eigendom*, suatu *pseudo eigendom* (Pasal 570 BW).³

Bertitik tolak dari pengalaman pengaturan tanah oleh kolonial Belanda yang sudah barang tentu menunjukkan keberpihakan dan menguntungkan bagi pemerintahan kolonial, maka setelah Indonesia merdeka hukum pertanahan pada zaman kolonial Belanda tidak digunakan lagi. Hukum tersebut dinyatakan dan dirasakan tidak sesuai dengan jiwa dan kepribadian, pandangan hidup, cita-cita dan semangat kemerdekaan bangsa Indonesia. Politik pertanahan dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi, air, udara, dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Setelah melalui proses yang panjang, maka Rancangan Sadjarwo disetujui oleh Kabinet Pleno pada tanggal 1 Agustus 1960. Dengan terbentuknya hukum tanah nasional yang dinyatakan berasal dari hukum adat (dengan diundangkannya UUPA pada tahun 1960), dinyatakan bahwa dualisme hukum tanah dihapuskan dan tercapainya unifikasi hukum. Pemberian tempat kepada hukum adat di dalam UUPA dapat ditemui dalam Pasal 5, Pasal 2 ayat (4), Pasal 3, Pasal 22 ayat (1), Pasal 56, Pasal 58, Pasal VI dan Pasal VIII ketentuan Konversi, Konsideran dan Penjelasan.

³ Adi Putra Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Lanreform*, Mandar Maju, Bandung, 1989.

Walaupun di dalam UUPA telah ditegaskan bahwa UUPA berasal dari hukum adat yang telah disaneer, namun keadaan ini menimbulkan pertanyaan akademis dan praktis. Seperti dikatakan oleh Mochtar Kusumaatmadja pada Simposium UUPA dan Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini di Banjarmasin pada tanggal 6 – 8 Oktober 1977 bahwa kedudukan tanah adat dalam UUPA masih belum ada kesepakatan pendapat yang bulat. Kemudian, praktik pertanahan yang acapkali berbeda dengan yang dikatakan dalam UUPA adalah sebagai akibat dari realitas politicking yang cenderung berulah pragmatik dan lugas untuk lebih mementingkan fungsi instrument peraturan (demi tercapainya tujuan) daripada mementingkan pertimbangan perlunya mematuhi komitmen moral-normatif peraturan itu sendiri.⁴

Terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut disebabkan oleh latar belakang sejarah pembentukannya yang tidak konsisten dalam menetapkan nilai yang akan dijadikan dasar pembentukan peraturan tersebut. Pengetahuan yang sumir terhadap nilai dan norma adat tentang adat mengenai tanah, telah mewarnai sumirnya rumusan aturan yang tertuang dalam UUPA itu sendiri.⁵

A.1.2. Tujuan dan Kepastian Hukum Pertanahan di Indonesia

Di Indonesia, khususnya hukum pertanahan menganut pluralisme hukum. Pada periode pemerintahan kolonial Belanda disengaja mengakui keberadaan keanekaan hukum di Indonesia, seperti yang tertuang dalam Pasal 163 IS yang membagi tiga

⁴ Sutandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional : Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1995.

⁵ Hermayulis, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatra Barat*, Disertasi, Program Pascasarjana UI, 1999.

golongan penduduk yaitu Eropa, Bumi Putra dan Timur Asing. Setelah merdeka, pluralisme hukum secara implisit tertuang dalam slogan “Bhinneka Tunggal Ika”.

Dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan secara khusus tentang penguasaan tanah dapat ditemui pada Pasal 3 UUPA, ditegaskan bahwa negara (dalam hal ini sebagai lembaga politik) membatasi hak individu atas bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Pembatasan ini dilakukan untuk menjamin terwujudnya kemakmuran rakyat Indonesia yang sebesar-besarnya, sehingga ide kesamaan dalam penggunaan tanah bertujuan untuk mewujudkan kepentingan umum. Pembatasan penggunaan tanah ini dapat ditemui dalam Pasal 57 UUPA dan lebih rinci diatur dalam UU Prp No. 56 Tahun 1960, yang intinya tidak melarang pemilikan dan penguasaan tanah asal tidak melampaui batas maksimum luas yang diperkenankan.⁶

Pada hukum tidak tertulis (dalam hal ini adalah hukum adat) tidak dikenal adanya hak mutlak individu, kebutuhan hidup masing-masing individu dijamin oleh pemilikan bersama. Pembatasan (pengekangan) penguasaan tanah oleh individu didasarkan kepada pandangan yang bersifat religio magis kosmis.

Di sini, kepentingan bersama (collective interest) lebih ditonjolkan dari pada kepentingan individu (individual interest). Dalam tatanan hukum positif bersama (collective interest) lebih ditonjolkan dari pada kepentingan individu (individual

⁶ Konsep ini merupakan implementasi dari teori tentang kehendak bebas individu yang harus dapat berdampingan dengan kehendak bebas individu lainnya, yang dikemukakan oleh Kant (Theo Huijbers, 1997: 97-98).

interest). Dalam tatanan hukum positif⁷ tentang pertanahan di Indonesia (dalam hal ini titik tolak pengkajian di mulai dari UUPA), tidak ditegaskan doktrin hukum “mana” yang akan diberlakukan ditengah masyarakat. Cita-cita UUPA adalah mewujudkan kepastian hukum tanah di Indonesia dengan adanya kesatuan hukum yang diberlakukan untuk seluruh wilayah. Ketidak tegasan ini tertuang dalam Pasal 5 UUPA, yang mengakui keberadaan hukum adat sebagai hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa. Pasal ini secara implisit mengakui adanya “pluralisme hukum”, yaitu hukum adat yang terdapat dan dianut oleh berbagai masyarakat hukum adat di Indonesia.

Ketidak-tegasan tersebut mengakibatkan hukum tertulis (UUPA) dihadapkan kepada dua keadaan yaitu kepastian dan ketidak-pastian, dan lebih lanjut akan dihadapkan pula kepada pertanyaan dan tuntutan tentang kesebandingan. Masalah dan pertanyaan ini akan selalu timbul bila berhadapan dengan tiga kepentingan, yaitu kepentingan individu, masyarakat hukum adat, dan negara dalam melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh kemerdekaan Republik Indonesia. Walaupun UUPA mengakui keberadaan hukum adat tentang tanah (Pasal 56 UUPA), namun tidak jarang ditemui adanya keputusan dan kebijakan pemerintah yang menimbulkan rasa ketidakpuasan masyarakat.

Ketidak-puasan masyarakat adat antara lain dapat diketahui dari kasus-kasus tanah, seperti; Kasus tanah keret Hanoch Ohee di Irian Jaya atau kasus tanah suku Amungme

⁷ Hukum positif adalah hukum yang berlaku dalam negara sebab disetujui oleh yang berwibawa (Theo Huijbers, 1988: 62). Dalam hal ini secara eksplisit menunjukkan hukum positif tertulis dan tidak tertulis, seperti Undang-undang dan Hukum Adat asal disetujui oleh yang dalam hal ini adalah pemerintah dan wakil rakyat yang berwibawa).

Timika di Irian Jaya.⁸ Kasus-kasus tersebut memberi kesan bahwa hukum pertanahan di Indonesia tidak menjamin kepastian hukum dan sering menimbulkan stagnasi hukum (tak berfungsi dalam melindungi hak rakyat), sehingga ada pihak yang merasa dirugikan.

Berbicara mengenai hukum pertanahan di Indonesia, maka titik berat pembahasan adalah pada UUPA. Terbentuknya UUPA merupakan kebijaksanaan umum (public policy) dari lembaga politik dan lembaga hukum (legal institution), dalam mewujudkan keseimbangan antara berbagai kepentingan (balance of interest).

Dari berbagai kelompok dalam masyarakat Indonesia yang tersebar di \pm 16.500 buah pulau besar dan kecil. Wilayah ini didiami oleh berbagai suku bangsa, di masing-masing suku bangsa tersebut mempunyai tatanan tersendiri yang mengatur kepentingan individu-individu di dalam lingkungan masyarakat hukum adatnya.

Jika dilihat dari kehidupan bernegara, pembentukan UUPA merupakan kebijakan umum, dan sekaligus merupakan upaya dari lembaga politik dan lembaga hukum untuk mewujudkan pelaksanaan kesebandingan (administration of justice) yang dapat menjamin terwujudnya keseimbangan antara berbagai kepentingan. Upaya ini dilakukan dengan menyusun suatu tatanan hukum (legal order) terhadap hak (right) atau "kepentingan" (interest) yang dipunyai oleh masing-masing individu terhadap tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat di Indonesia. Dengan diberlakukannya UUPA, diharapkan dapat terwujudnya keamanan umum (general security) dari berbagai kepentingan sosial (social interest) di dalam kehidupan manusia secara individu dan berkelompok sehingga terwujudnya keseimbangan dari berbagai kepentingan dalam penguasaan tanah.

⁸ Kompas, 24 September 1995.

Tatanan hukum tanah yang termuat dalam UUPA telah memperlihatkan pengaturan berbagai kepentingan tersebut, dan bercita-cita untuk mewujudkan keseimbangan diantaranya. "Komitmen" pembentuk UUPA mengakui keberadaan hukum adat⁹ sebagai hukum tidak tertulis yang mengatur penguasaan tanah, memperlihatkan adanya pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh kelompok masyarakat. Hal ini ditunjukkan oleh (Penjelasan Umum III angka 1 alinea 2) UUPA menyatakan bahwa :

"....Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum asli yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara moderen dan dalam hubungannya dengan dunia internasional disesuaikan dengan sosialisme Indonesia".

Selanjutnya dipertegas dengan Pasal 5 UUPA, yang menyatakan bahwa :
"Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama"

Dari penjelasan umum dan isi pasal 5 UUPA, terlihat bahwa hukum adat yang telah tercipta dari budaya individu dan akhirnya terbentuk suatu sistem hukum (yang disebut hukum agraria), yang berlaku bagi masyarakat hukum adatnya, kemudian

⁹ Soerojo Wignjodipoero, *Kedudukan Serta Perkembangan Hukum Adat Setelah Kemerdekaan*, Gunung Agung, Jakarta, 1983.

diinterpretasikan oleh para legislator untuk disusun dalam suatu tatanan hukum.¹⁰

Dalam proses pembentukan UUPA, hukum adat dijadikan sebagai sumber utama (Penjelasan Umum III angka 1 alinea 2 UUPA), sehingga seyogyanya tatanan hukum yang disusun akan tetap melindungi "hukum adat" yang merupakan perwujudan dari kebudayaan masyarakat hukum adat tersebut, dan sekaligus menjamin kepentingan kelompok-kelompok pendukung hukum adat tersebut.

Jaminan terhadap kepentingan kelompok masyarakat terhadap penguasaan tanah diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu memberikan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Hak tersebut tetap dilindungi sepanjang masih dipertahankan oleh masyarakat hukum adatnya. Secara lengkap Pasal 3 UUPA menyatakan:

"Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi".

Dari isi Pasal 5 dan Penjelasan umum (III angka 2) UUPA ditunjukkan bahwa pada masa sekarang belum dipandang sebagai pemelihara kebudayaan, karena dengan tetap mengakui keberadaan tanah ulayat, berarti tetap melindungi hubungan-hubungan kemasyarakatan yang mengandung nilai-nilai budaya yang sangat terkait dengan keberadaan tanah ulayat tersebut.

Sehubungan dengan kedudukan hukum adat sebagai sumber utama dalam hukum tanah Indonesia, perlu dikemukakan bahwa kedudukan sebagai sumber utama

¹⁰ Hermayulis, Op.Cit, h.87..

hanya terjadi pada saat proses pembentukan hukum atau pada saat penyusunan tatanan hukum tertulis dilaksanakan. Pada saat tatanan hukum tertulis telah terbentuk, terjadi keadaan sebaliknya yaitu hukum adat tidak lagi merupakan hukum yang utama (terpenting), tetapi hanya akan dijadikan sebagai pelengkap dan salah satu hukum yang berlaku dalam masyarakat.¹¹ Sebagai "pelengkap" dari peraturan tertulis yang mengatur tentang suatu "kepentingan" masyarakat terhadap hak atas tanah, dinyatakan oleh pasal 56 UUPA bahwa:

"Selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat(1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lain mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20 UUPA, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini".

Bila ditelusuri dari perspektif kesatuan hukum, tatanan hukum tertulis yang telah disusun tentang kepentingan masyarakat, individu dan negara terhadap tanah, belum menunjukkan adanya kesatuan hukum. Pengakuan dan penerapan "hukum adat", menunjukkan adanya pluralisme hukum yang berlaku sebagai hukum positif berkaitan dengan tanah. Selanjutnya jika ditelusuri dari perspektif kepastian hukum, adanya pluralisme hukum, menunjukkan tidak adanya kepastian hukum di bidang pertanahan, khususnya bagi masyarakat hukum adat.

¹¹ Ibid, h. 89.

A.1.3. Reformasi Agraria

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia tanah mempunyai arti dan kedudukan yang amat penting di mana setiap kegiatan pembangunan selalu memerlukan tanah . Berbagai upaya dan langkah telah ditempuh selama ini untuk mengendalikan penggunaan , penguasaan , pemilikan serta pengalihan hak atas tanah, untuk menunjang berbagai kegiatan pembangunan dan memberikan kemakmuran sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

Dengan lahirnya UU No.5 Tahun 1960 mengenai Undang-Undang Pokok Agraria sebagai implementasi dari pasal 33 ayat 3 UUD 1945 , maka terciptalah unifikasi dalam bidang hukum agraria di Indonesia dan menghapuskan dualisme hukum yang terdapat di masa kolonial dimana peraturan yang berlaku didasarkan pada hukum adat dan hukum barat.

Undang-Undang Pokok Agraria selain merupakan politik hukum pertanahan yang baru bagi bangsa Indonesia juga merupakan suatu titik tolak perombakan struktur pertanahan yang disebut Land Reform di Indonesia.¹² Undang - Undang Pokok Agraria merupakan induk Land Reform di Indonesia, hal mana terbukti dari ketentuan – ketentuan yang terdapat dalam konsiderans hingga pasal 19 UUPA , yang berarti bahwa berbagai undang – undang atau peraturan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Land Refom tidak boleh keluar dari sistimatika yang telah dikembangkan oleh UUPA,

Strategi implementasi Land Reform ini diatur juga dalam *political will* berupa Garis – Garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR , dan dalam Repelita.

¹² Hustiati, *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 28.

Bila kita perhatikan Repelita IV , Buku I , antara lain disebutkan bahwa “Pelaksanaan Land Reform akan digalakkan kembali dengan pedoman kerja yang mantap , tegas dan serasi dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat”.

Selanjutnya dalam Bab III mengenai kebijaksanaan dan langkah-langkah , disebutkan :

“Dalam Repelita IV sebagaimana dikemukakan dalam GBHN penataan kembali penguasaan , penggunaan dan kepemilikan tanah termasuk pengalihan haknya akan dilanjutkan dan makin ditingkatkan. Kebijakan dan langkah-langkah yang ditempuh dalam rangka penataan penggunaan tanah pada dasarnya adalah melanjutkan dan lebih menyempurnakan lagi langkah-langkah yang telah ditempuh dalam Repelita III yaitu terutama akan diarahkan pada terciptanya tertib penggunaan tanah sesuai dengan perencanaan , persediaan , kemampuan dan peruntukannya dengan berbagai keperluan pembangunan “.

Dalam GBHN 1988, pada huruf D tentang . Arah dan Kebijakan Pembangunan Umum antara lain disebutkan :

“Dalam pelaksanaan pembangunan perlu lebih ditingkatkan dan diperlukan usaha-usaha yang telah dilaksanakan untuk memperbaiki penghasilan kelompok-kelompok masyarakat yang mempunyai mata pencaharian dengan penghasilan yang masih rendah , seperti buruh tani , petani penggarap yang tidak memiliki tanah , petani pemilik tanah yang sangat kecil , nelayan , pengrajin dan sebagainya dalam rangka makin memeratakan pembangunan dan hasil-hasilnya. Demikian pula dilanjutkan program-program yang memberi kesempatan lebih banyak kepada pengusaha kecil dan golongan ekonomi lemah untuk memperluas dan meningkatkan usahanya antara lain dengan jalan

memperkuat permodalan , meningkatkan keahlian dan kemampuan serta memperluas pemasaran “.

Pada bagian lain dikatakan pula :

“Pemanfaatan tanah harus sungguh-sungguh membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Sehubungan dengan itu perlu dilanjutkan dan makin ditingkatkan penataan kembali penggunaan , penguasaan , pemilikan dan pengalihan hak atas tanah”.

Pada bagian Ekonomi, No.1 tentang Pertanian , disebutkan antara lain sebagai berikut :

“Pembangunan pertanian harus merupakan usaha yang terpadu dengan pembangunan daerah pedesaan. Khusus mengenai masalah tanah perlu dilanjutkan dan ditingkatkan langkah-langkah untuk mengendalikan secara efektif masalah penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas tanah sehingga benar-benar sesuai dengan rasa adil dan merata. Dalam pengalihan hak atas tanah perlu dicegah pemilikan tanah yang melebihi ketentuan yang berlaku. Di samping itu perlu juga diusahakan untuk mencegah pembagian tanah yang sangat kecil, agar manfaat penggunaan tanah tidak makin berkurang”.

Dari kebijaksanaan – kebijaksanaan dan langkah-langkah yang digariskan dalam GBHN dan Repelita , jelaslah bahwa Land Reform merupakan suatu keharusan dalam menata hubungan manusia dengan tanah dan merupakan suatu kebutuhan mutlak bagi bangsa Indonesia di mana sistem pertanahannya berpengaruh bagi pembangunan

perekonomian Indonesia dan diharapkan dengan melaksanakan Land Reform ini, tercapai pemerataan rakyat banyak.

Pasal 1 UUPA berbunyi sebagai berikut :

“Seluruh bumi , air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Berdasarkan pasal 1 UUPA ini , dikembangkanlah pengertian agraria dalam arti luas yang mencakup bumi , air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sejalan dengan hal ini, dikembangkan pula adanya istilah “Agrarian Reform” yang mencakup land reform , water reform , dan air reform.

Sebenarnya istilah Agrarian Reform lebih luas dari pada istilah Land Reform. Land Reform hanyalah sebagian dari Agrarian Reform saja walaupun merupakan bagian yang terpenting.¹³

Bila kita perhatikan di negara Indonesia, istilah yang biasa dipergunakan ialah “Land Reform”, oleh karena istilah land reform dipergunakan secara resmi dalam Repelita IV, sebagaimana antara lain disebutkan bahwa :

“Dalam Repelita IV akan ditingkatkan dan dikembangkan kegiatan Land Reform. Pelaksanaan land terutama ditujukan untuk.....”

Secara harfiah perkataan Land Reform berasal dari bahasa Inggris yaitu : Land artinya Tanah dan Reform artinya perubahan, perombakan. Land Reform berarti

¹³ Ibid, h.30.

perombakan terhadap struktur pertanahan,Akan tetapi sebenarnya yang dimaksudkan bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan pertanahan, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan manusia berkenaan dengan tata guna meningkatkan penghasilan petani. Perombakan ini sifatnya mendasar dan bukan tambal sulam.

Pengertian Land Reform bisa berarti luas , bisa berarti sempit, Parlindungan menyatakan bahwa Land Reform bertujuan Luas dan dikalangan dunia international ,Land Reform itu bermakna¹⁴ :

1. Perubahan hubungan antara manusia dengan tanah, contohnya ialah bahwa petani itu berhak mempunyai tanah sendiri dan dikembangkan agar petani itu mempunyai tanah milik
2. Perubahan dan perlindungan petani penggarap dari tuan tanah atau penghapusan pertuan-tanahan , misalnya dengan menentukan suatu bagian tertentu yang harus diberikan kepada tuan tanah dalam bagi hasil , sehingga hasil jerih payah petani itu dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan keluarganya atau untuk hidup layak dimasa yang akan datang dan perlindungan ini disertai dengan sanksi pidana yang tegas. Malahan lebih baik lagi kalau tuan tanah yang tinggal di kota tidak dibolehkan lagi mempunyai tanah pertanian di desa.
3. Larangan memiliki tanah yang luas disebut juga dengan larangan latifundia.
4. Larangan absenteeisme atau guntai yang berarti bahwa tidak diperkenankan orang mempunyai tanah pertanian jika tidak digarap sendiri baik karena

¹⁴ Adi Putra Parlindungan, *Aneka Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1986, h.8.

ia bertempat tinggal di luar lokasi tanah pertanian ataupun ia sama sekali tidak mengerjakan tanah itu dan menyewakannya atau menyuruh orang lain mengerjakannya.

5. Penetapan suatu ceiling bagi kepemilikan , yang bertujuan untuk mencegah terjadinya latifundia atau mencegah menumpukan tanah di tangan satu orang yaitu land lord yang menguasai hidup orang banyak.

Kemudian Budi Harsono¹⁵ telah membedakan secara tegas antara Land Reform dalam arti sempit dengan Land Reform dalam arti luas. Land Reform dalam arti luas disebut dengan :Agrarian Reform “ Adapun Agraria Reform di Indonesia meliputi lima program atau panca program yaitu :

1. Pembaharuan hukum Agraria.
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial atas tanah,
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
4. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah.
5. Perencanaan persediaan , peruntukan dan penggunaan bumi , air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya,

Sedangkan program Land Reform dalam arti sempit hanya mencakup program yang keempat saja , sekalipun menurut Budi Harsono ada kalanya kelima program di atas dicakup juga dalam pengertian Land Reform.¹⁶

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jambatan, Jakarta, 1986.

¹⁶ Abdurrahman, *Beberapa Masalah Tentang Landreform*, Pusat Studi Hukum Tanah FH Unlam, Banjarmasin, 1980.

Kalau kita perhatikan GBHN , maka Land Reform itu diartikan sebagai penataan kembali penggunaan , penguasaan dan pemilikan serta pengalihan hak atas tanah.

Kadang-kadang dalam arti sempit Land Reform itu dikatakan juga sebagai membagi / memberikan tanah kepada petani tunakisma. Sedangkan dalam pengertian yang lebih luas merupakan perombakan hubungan antara manusia dengan tanah.

Undang-Undang Pokok Agraria merupakan induk Land Reform Indonesia, oleh karena itu , tujuan UUPA juga merupakan tujuan Land reform Indonesia , yaitu :

1. Meletakkan dasar – dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional,yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran , kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani , dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dari beberapa pendapat yang terdahulu, maka tujuan Land Reform dapat dibagi dalam¹⁷ :

1. Tujuan Sosial Ekonomi.
 - a. Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik,memberi fungsi sosial pada hak milik.

¹⁷ Hustiati, Op.Cit, h. 32.

- b. Memperbaiki produksi nasional, khusus sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.
- 2. Tujuan Sosial Politik.
 - a. Mengakhiri sistem pertuan-tanahan dan menghapus pemilikan tanah luas
 - b. Mengadakan pembagian yang adil atas sumber-sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah agar ada pembagian hasil yang merata pula.
- 3. Tujuan Mental Psikologis.
 - a. Meningkatkan kegairahan kerja petani penggarap dengan cara memberi kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
 - b. Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dengan penggarapnya. Pengaturan Land Reform yang terutama terdapat dalam UUPA yang merupakan induk Land Reform Indonesia . Ketentuan-ketentuan dalam Konsiderans hingga pasal 19 UUPA membuktikan hal ini. Beberapa pasal UUPA yang memuat obyektif Land Reform, antara lain ialah ; Pasal 6; pasal 7 ; pasal 10 ayat(1) ; pasal 11 ; pasal 12 ayat (1) ; pasal 13 dan pasal 17 Undang –Undang Pokok Agraria.

Ketentuan-ketentuan dalam UUPA ini hanyalah merupakan ketentuan pokok yang mengatur secara garis besarnya saja, dan untuk melaksanakannya diperlukan peraturan pelaksanaan baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah , peraturan menteri ataupun peraturan pelaksanaan lainnya dengan ketentuan bahwa peraturan yang dibentuk ini tidak boleh bertentangan dengan sistematika yang telah ditetapkan oleh UUPA. Peraturan – peraturan pelaksanaan Land Reform ini , antara lain yaitu; UU No.56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian . UU ini dikeluarkan

sebagai pelaksanaan pasal 17 UUPA ;PP No.224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi jo PP No.41 Tahun 1964 mengenai perubahan dan tambahan PP 224 tahun 1961 ; UU No.1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir ; UU No 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan – ketentuan Pokok Transmigrasi ; UU No. 2 tahun 1960 tentang UU Bagi Hasil ; Keputusan Presiden No.54 tahun 1980 tentang Pencetakan Sawah ;UU No.38 Prp tahun 1960 tentang Penggunaan dan Penetapan luas tanah Untuk Tanaman Tertentu ; Keputusan Presiden No.55 tahun 1960 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan Land Reform. Dan masih banyak lagi peraturan-peraturan lain yang mengatur mengenai Land Refom . Selain itu di dalam GBHN dan Repelita sebagai “political will” yang ditetapkan oleh pemerintah , terdapat strategi dan sasaran yang ingin dicapai dengan Land Reform , sehingga dengan melaksanakan Land Reform ini diharapkan dapat memberikan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyat Indonesia terutama kaum tani. Dengan pelaksanaan Land Reform diharapkan agar ketidak seimbangan dan kelemahan-kelemahan yang terjadi selama ini dapat diperbaiki dan akhirnya akan tercapailah masyarakat adil dan makmur yang dicita-citakan.

A.2. Kedudukan Hukum Adat Dalam Hukum Pertanahan Nasional

A.2.1. Kedudukan Hukum Adat Sebelum UUPA.

Menurut Abdurrahman, berlakunya hukum adat dalam masyarakat adalah merupakan manifestasi aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat. Keberadaan hukum adat sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat sangat tergantung pada basis sosial yang mendukungnya,yaitu masyarakat hukum adat itu sendiri. Namun demikian

dalam berlakunya hukum adat,tidak lepas dari berbagai pengaruh dari kekuatan yang ada dalam masyarakat termasuk pengaruh dari berbagai kekuatan politik dimana sebagian diantaranya telah diformulasikan melalui berbagai ketentuan perundang-undangan.¹⁸ Sebelum kedatangan penjajah(Belanda,Portugis) ke Indonesia,hukum adat merupakan satu-satunya ketentuan yang mengatur tata kehidupan masyarakat.Setelah kedatangan Belanda,maka muncul hukum baru berupa hukum barat,seperti Kitab Hukum Perdata Barat atau Burgelijk Wetboek(BW) dan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Wetboek van Strafrecht(KUHP) dan peraturan perundangan –undangan lainnya.

Adanya hukum asing, tidak berarti menghapuskan hukum adat.Eksistensi Hukum adat tetap diakui oleh pemerintah Belanda,dan dinyatakan dalam Pasal 131 ayat 6 IS (Indische Staatsregeling), di mana hanya berlaku atas rakyat bumiputra.¹⁹ Pemerintah Belanda sengaja menciptakan dualisme dan pluralisme hukum,dengan membuat orang-orang tunduk pada kaidah hukum yang berbeda dengan membagi golongan penduduk menjadi tiga yatu: Golongan Eropa,Golongan Timur Asing dan Golongan Bumiputra(163 IS).

Dalam hukum perdata, golongan Eropa tunduk pada KUHPerdata / Burgelijk Wetboek.Golongan Bumiputra tunduk pada hukum adat sipilnya masing-masing.Ketentuan ini juga berlaku terhadap hukum pertanahan(hukum agraria.Golongan Eropa tunduk pada hukum pertanahan yang berdasarkan pada ketentuan dalam Buku II KUHPerdata.Golongan bumiputra tetap tunduk pada hukum

¹⁸ Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Akademia Pressindo, Jakarta, 1994, h.10.

¹⁹ Mr. B. Ter Haar Bzn, *Azas-azas dan Susunan Hukum Adat (Beginselen van Het Adatrecht)* Pradnya Paramita, Jakarta, 1985, h.21.

pertanahan adat .Hukum pertanahan adat bagi masyarakat bumiputra di Indonesia ditemukan dalam bentuk yang beragam sesuai dengan banyaknya daerah dan suku bangsa. Berarti pluralisme hukum tidak saja terjadi antara hukum adat dengan hukum barat, tetapi juga terhadap hukum adat itu sendiri,dualisme dan pluralisme hukum kelihatan sengaja diciptakan untuk kepentingan penjajah Belanda.Kondisi tersebut dampaknya sangat merugikan kepentingan rakyat,selain itu hukum agraria penjajah ternyata tidak bisa menjamin kepastian hukum bagi rakyat bumiputra.Salah satu bukti yaitu dijalankannya Agrarische –Wet 1870 dengan asas domein-verklaring.Berdasarkan Pasal 520 B.W.yang merupakan sumber diberlakukan asas tersebut menyebutkan”Pekarangan dan kebendaan tak bergerak lainnya yang tidak terpelihara dan tiada pemiliknya,seperti kebendaan mereka yang meninggal dunia tanpa ahli waris atau harta warisannya telah ditinggalkan adalah milik negara”.Kemudian dalam Agrarische-besluit Stb.1870 No.18,Pasal 1 menyebutkan “Dengan tiada mengurangi berlakunya ketentuan kedua dan ketiga dari wet itu (Agrarische Wet No.55,ayat 6 Pasal 51 IS), tetap dipegang asas ,bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan ada hak eigendom di atasnya oleh orang lain,adalah domein negara.Apabila tanah tidak mempunyai status hak eigendom (hak milik perdata barat) dan tidak mempunyai bewijs (sertifikat) yang sah,maka negara mengklaim menjadi miliknya.

Secara skematis yang bukan domein negara hanyalah tanah-tanah eigendom,tanah partikulir,dan agrarische-eigendom. Selebihnya adalah domein negara bebas dan tidak bebas.Termasuk domein tidak bebas yakni:erpacht.opstal,huur,dan milik desa.Selain dari itu atau sisanya adalah “Domein bebas”.²⁰

²⁰R.Roestandi Ardiwilaga,*Hukum Agraria Indonesia Dalam Teori dan Praktek*,:Nusa Baru, Jakarta,1962,h.168.

Dengan demikian secara yuridis formil tanah ulayat termasuk domein negara tidak bebas yang merupakan milik negara kolonial. Menurut ketentuan hukum adat, hak ulayat jelas merupakan wewenang suatu masyarakat terhadap tanah dalam wilayah masyarakat hukum adatnya. Berdasarkan hal tersebut maka terlihat bahwa hak ulayat yang diatur melalui hukum adat pada masa penjajahan seringkali tidak diperhatikan dan tidak diakui keberadaannya.

Dapat disimpulkan bahwa sebelum berlakunya UUPA, hukum agraria yang berlaku sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lain hanya dipengaruhi olehnya, sehingga bertentangan dengan kepentingan rakyat. Oleh sebab itu, akibat dari politik hukum pemerintahan jajahan, maka hukum agraria mempunyai sifat dualisme, yaitu berlakunya peraturan-peraturan hukum adat, dan di samping itu berlaku pula peraturan-peraturan dari dan yang berdasarkan atas hukum barat.²¹ Keadaan hukum yang dualistis dan pluralistis ini berlangsung cukup lama, mulai dari tahun 1870 sampai dengan tahun 1960. Setelah itu Indonesia mengganti peraturan-peraturan agraria pemerintah kolonial Belanda dengan peraturan perundang-undangan baru dengan maksud untuk mengadakan kesatuan hukum (unifikasi hukum), melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1960, yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria atau disingkat dengan UUPA.

A.2.2. Kedudukan Hukum Adat Setelah UUPA

Dalam penyusunan hukum agraria nasional, hukum adat diberi kedudukan yang istimewa, dengan menjadikan hukum adat sebagai dasar pembentukannya. Pasal 5 UUPA

²¹ Lihat Memori Penjelasan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

mengatakan”Hukum Agraria yang berlaku atas bumi,air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara,yang berdasarkan atas persatuan bangsa,dengan sosialisme Indonesia,serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini,dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya,segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.Pasal ini dijelaskan pula dalam Penjelasan Umum yang tertera pada sub III angka 1”.

UUPA dimaksudkan untuk menghilangkan dualisme, untuk mengadakan kesatuan hukum, atas dasar persatuan bangsa dan kepentingan perekonomian nasional.Dengan sendirinya UU tersebut harus sesuai dengan kesadaran hukum rakyat banyak..Dalam meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan nasional harus mengacu pada asas-asas,konsepsi-konsepsi,format lembaga,dan sistem hukum adat Indonesia.

Sebagai contoh dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (1),(2),dan(3) Undang-undang No.5 Tahun 1960.Ini berarti bahwa bumi,air,dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia tidak semata-mata menjadi hak dari para pemilik saja.Demikian pula terhadap tanah-tanah di daerah-daerah dan berbagai pulau tidak semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan. Hubungan bangsa Indonesia dengan bumi,air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkat yang paling atas,yaitu tingkat yang mencakup seluruh wilayah Negara Indonesia.

Dalam hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan, demikian pula dalam hukum agraria nasional terhadap hak milik yang dapat dipunyai seseorang,baik sendiri

maupun bersama-sama dengan orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (Pasal 4 Jo Pasal 20). Selain hak milik, diadakan pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan Undang-undang lain (Pasal 4 UUPA).

Selain kedudukan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional, hukum adat juga sebagai hukum pelengkap.²² Kedudukan sebagai hukum pelengkap dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 5 Undang-undang No.5 Tahun 1960 (UUPA). Jika hukum adat itu tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 5 UUPA, maka ketentuan hukum adat tidak dapat diterapkan dalam lalu lintas hukum agraria nasional.

Hukum adat sebagai peraturan yang berkaitan dengan tanah adat dapat ditemui di berbagai daerah persekutuan hukum adat dalam hubungan mengatur hak individu maupun hak ulayat. Ketentuan mengenai hak ulayat dapat dilihat dalam pasal 3 UUPA, yang berbunyi: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Dalam hal ini dapat dikatakan hukum adat memberikan jiwa kepada UUPA, sedangkan UUPA memberikan legitimasi berlakunya hukum adat tanah (Pasal 3 UUPA). Selain itu persyaratan yang diberikan Pasal 5 tidaklah mengurangi hak hidup hukum adat, karena hukum adat dalam mengatur hubungan-hubungan dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban dalam masyarakat juga tunduk kepada kaidah dan norma yang

²²Isran Idris, *Pola Penguasaan Tanah Melalui Sistem Gilir Ganti Sawah di Kabupaten Kerinci*, Tesis, Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana UI, 1997, h.32.

lebih tinggi seperti hukum agama. Pepatah adat mengatakan "adat bersendi syarak, syarak bersendi kitabullah". Perbedaannya adalah bahwa hukum adat pada saat sekarang berorientasi kepada kepentingan nasional dan negara. Sebagai contoh, penyerahan tanah ulayat kepada PT Semen Padang di Indarung (Padang) seluas 126 hektar untuk meningkatkan kapasitas produksinya. Dalam penyerahan tersebut ditandatangani oleh 11 ninik mamak dari Kenagarian yang bersangkutan, tanpa ada pembayaran ganti rugi. Mereka hanya meminta bahwa bila ada penambahan tenaga kerja, agar warganya didahulukan.²³

Untuk penyerahan hak ulayat bagi kepentingan pembangunan haruslah sesuai dengan peruntukannya, dan menghargai nilai-nilai, serta membawa manfaat bagi masyarakat setempat. Jika tidak, maka tanah ulayat tersebut harus dikembalikan kepada status semula. Dalam praktek sering dijumpai penyalahgunaan tanah adat, sehingga penggunaan tidak sesuai dengan tujuan semula. Semua itu dilakukan atas dalih demi kepentingan pembangunan. Akibatnya sering dijumpai banyaknya rakyat kecil yang semakin terdesak ke pinggiran, dan dalam hal ini fungsionaris adat seperti tidak mempunyai daya atau kekuatan untuk menarik kembali. Masalah tanah adat tidak hanya masalah hukum dan perundang-undangan saja, yang dikaitkan dengan UUPA, tetapi juga tercakup masalah sosiologi hukum, sosiologi pembangunan, dan masalah keadilan yang berkaitan dengan mental para pejabat.

Lahirnya UUPA menimbulkan adanya unifikasi hukum bagi seluruh warga negara Indonesia. Namun menurut Mochtar Naim sejauh yang berhubungan dengan hak perseorangan adalah justru untuk menjaga kepentingan perseorangan itu sendiri, maka

²³Mochtar Naim, *Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini*, BPHN Departemen Kehakiman bekerjasama dengan Pemda Kalsel dan FH UNILAM, Oktober 1977, h. 11, 12.

UUPA diadakan agar adanya kepastian hukum dan agar ia bisa dengan aman dapat,berbuat dan berusaha di atas tanahnya.Sedangkan untuk hak kaum,marga,dan ulayat yang menyangkut orang banyak masih diatur oleh hukum adat.²⁴ Hal ini pula yang menyebabkan pensertifikatan tanah ulayat (tanah adat) sukar untuk dilaksanakan seperti tanah pusaka tinggi di Sumatra Barat.

UUPA cukup memberikan keluwesan dan sekaligus memberi hak hidup serta ruang gerak bagi hukum adat untuk terus mengatur tanah ulayatnya (Pasal 58 UUPA).Berarti selama tanah adat belum diregistrasi,tanah adat akan tetap memainkan peranannya.Dengan demikian ada”dualisme terselubung”,²⁵ di mana dijumpai adanya tanah yang diatur oleh UUPA(Pasal 16 UUPA) yang terdaftar,di samping adanya pengaturan tanah secara hukum adat yang tidak tertulis.Hal ini menimbulkan anggapan masyarakat,bahwa pemilikan tanah terbagi dua,yaitu milik adat dan milik berdasarkan UUPA.

Hal itu pula yang menyebabkan masyarakat enggan mendaftarkan tanah ulayat,karena dikuatirkan tanah adat tersebut jatuh menjadi hak milik yang tunduk kepada UUPA.Mereka berpendapat pemilikan tersebut menyebabkan tanah itu mudah jatuh kepada orang lain yang bukan dari anggota kaumnya,sebab tanah ulayat adalah sumber kehidupan,dan merupakan cadangan bila tanah di desa sudah tidak mencukupi lagi.

Dalam perkembangan hukum tanah nasional,lingkup hukum tanah adat akan menjadi sempit karena akan diganti dengan kaedah-kaedah hukum yang tertulis.Namun demikian,mengingat bahwa perwujudan daripada cita-cita”kodifikasi”hukum tanah itu

²⁴ Ibid,h.5.

²⁵ Abdurrahman,SH.Kompas 3 September 1993

masih akan memakan waktu, maka selama masa mendatang hukum tanah adat masih akan tetap merupakan bagian yang penting dari hukum tanah positif kita.²⁶

Dalam perkembangan berlakunya hukum adat juga diperkuat dengan lahirnya yurisprudensi, di mana pengadilan berperan sebagai penemu dan perumus kaidah-kaidah hukum tanah adat, sebagai contoh:

- a) Putusan Mahkamah Agung No.307/K/Sip/1956; No.149/K/Sip/1958, dan No.301/K/Sip/1958, tentang “penunjukan tanah pekulen adalah hak semata-mata rapat desa yang diberikan kepadanya oleh hukum adat.

Pengadilan Negeri tidak berhak meninjau tentang benar-tidaknya putusan rapat desa tersebut. Pengadilan Negeri tidak berkuasa merubah atau membatalkan putusan desa mengenai sawah pekulen”.

- b) Putusan Mahkamah Agung No. 39/K/Sip/1956 dan No. 340/K/Sip/1958, tentang “dalam hal desa memberi hak peminjam atas tanah kepada seseorang tertentu, maka penyerahan tanah itu kepada seseorang ketiga dengan hak pinjam juga, hanya dapat dilakukan secara sah, apabila dengan izin desa pemilik tanah. Hak gaduh atas tanah dapat dihibah oleh sipemegang hak tersebut, selama ia masih hidup; setelah ia meninggal dunia, hak gaduh itu kembali lagi kepada desa”.
- c) Putusan Mahkamah Agung No. 339/K/Sip/1969, tentang “menguasai tanah lebih dari 30 tahun tanpa gangguan, tidak dengan sendirinya membuat orang yang menguasainya menjadi pemilik, karena tanah yang bersangkutan masih terdaftar atas nama pemilik yang sebenarnya”.

²⁶ Boedi Harsono, *Simposium Undang-undang Pokok Agraria dan Kedudukan tanah-tanah adat Dewasa ini*, BPHN-Pemda Kalsel dan FH UNILAM, Penerbit Binacipta, Oktober 1977, Banjarmasin, h.167.

Berdasarkan hal tersebut, maka untuk waktu sekarang dan masa mendatang hukum tanah adat yang mengatur masalah tanah perseorangan akan tetap berlaku selama belum dikeluarkan peraturan-perundangan yang mengaturnya. Pihak pengadilan masih mempunyai peranan dalam menemukan dan merumuskan kaidah-kaidah hukum tanah adat melalui yurisprudensi. Oleh sebab itu, dalam perkembangannya, hukum tanah adat bukan saja diatur berdasarkan aturan tidak tertulis, tetapi juga dalam bentuk tertulis.

Dahulu sebelum era reformasi bergulir, persekutuan hukum adat (*adatrechts gemeenschap*) sebagai pemegang hak ulayat sudah mulai kabur, sejak status pemerintahan desa berubah sebagai unit administrasi pemerintahan negara. Dalam kondisi yang demikian dapat timbul kesan bahwa yang dimaksud tanah ulayat sudah tidak ada lagi karena pemegang haknya tidak ada.²⁷

Setelah era reformasi, yang antara lain ditandai oleh bangkitnya semangat dan tuntutan daerah kepada pemerintah pusat agar daerah diberi otonomi yang seluas-luasnya untuk mengatur daerahnya sendiri, sudah mulai diperhatikan. Perhatian itu antara lain upaya pemerintah melalui Menteri Negara Agraria/Kepala BPN yang telah mengeluarkan Peraturan Meneg Agraria/Ka.BPN No5 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Selain itu juga diterbitkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang mana UU ini terlihat selangkah lebih maju dari UU No.5/1974. Peraturan

²⁷ Abdurahman, *Hak-hak Adat Atas Tanah dan Sumber Daya Alam Lainnya Dalam Pelaksanaan Pembangunan Jangka Panjang Ke-II*, BPHN Departemen Kehakiman, Januari 1985, hal.5.

Pelaksanaan UU tersebut yaitu Keputusan Menteri Dalam Negeri No.64 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa secara eksplisit mengakui keberadaan lembaga-lembaga adat yang ada di desa dan peran lembaga tersebut untuk turut mengambil bagian dalam membuat keputusan desa.

Kendatipun perkembangannya sudah mulai menampakkan titik-terang bagi eksistensi hak ulayat dari masyarakat hukum adat, tetapi warisan masalah Orde Baru dibidang pertanahan kian marak. Dahulu banyak sekali terjadi pengambilan tanah-tanah penduduk tanpa memberikan penggantian, karena yang bersangkutan tidak bisa membuktikan haknya atas tanah yang bersangkutan, hanya karena ia melakukan penguasaan atas tanah tersebut menurut hukum adat. Fakta menunjukkan bahwa perlindungan terhadap hak-hak atas tanah baik yang sejalan dengan ketentuan UUPA maupun yang memang tidak sejalan dengan prinsip dan ketentuan UUPA masih kurang.²⁸

Hingga saat ini belum ada kesepakatan bulat mengenai kedudukan tanah adat dalam suasana UUPA yang disebabkan pengertian hukum adat dalam Pasal 5 UU No.5 Tahun 1960.²⁹ Sekalipun hukum adat itu memang merupakan sesuatu yang patut kita banggakan, dan merupakan warisan kita yang sangat besar peranannya dalam pemupukan kesadaran bangsa dan bernegara itu, namun dalam tahap pembangunan masyarakat dan negara kita sekarang ini hukum adat itu ternyata tidak merupakan

²⁸ Ibid, hal 8.

²⁹ BPHN, *Simposium Undang-undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-tanah Adat Dewasa Ini*, Bandung, Binacipta, 1978, hal.321.

dens ex machina yang dapat memberikan penyelesaian untuk segala persoalan yang kita hadapi.³⁰

Hukum Adat dijadikan sebagai dasar, dalam pembentukan UUPA, dan - pelengkap dalam pelaksanaannya, namun dalam prakteknya perlindungan hukum tanah adat khususnya pengaturan tentang tanah ulayat masih kurang.

Sungguhpun peranan hukum adat tentang tanah kelihatan semakin melemah, namun pada sisi lain ketentuan hukum adat mengatur hubungan perseorangan dengan tanah masih teteap berlaku sepanjang belum diatur dan terjangkau oleh UUPA.

A.3. Hak Penguasaan Atas Tanah

Sebelum membahas hak penguasaan atas tanah , ada baiknya kita tinjau terlebih dahulu tentang pengertian hak. Istilah hak selalu tidak dapat dipisahkan dengan istilah hukum. Di dalam literatur hukum Belanda, kedua-duanya disebut dengan “recht”. Akan tetapi antara hak dan hukum dapat dibedakan dengan istilah “objektief recht” dan subjektief recht”. Objektief recht, menurut Van Apeldorn sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo³¹ mengartikan objektief recht dengan hukum obyektif yaitu peraturan hukum yang berlaku umum. Sedangkan subjektief recht diartikan dengan hukum subjektief yaitu untuk menyatakan hubungan yang diatur oleh hukum obyektif, berdasarkan mana yang satu mempunyai hak, dan yang lain mempunyai kewajiban terhadap sesuatu.

³⁰ Sunaryati Hartono, *Pengaruh Hukum Adat Terhadap Pembangunan di Negara Kita*, Padjadjaran No.4 Jilid III, Desember 1971, hal.39.

³¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1986, h.39.

Selanjutnya dikatakan oleh Sudikno, bahwa dalam setiap hak selalu terdapat empat unsur, yaitu subyek hukum, obyek hukum, hubungan hukum yang mengikat pihak lain dengan kewajiban, dan perlindungan hukum. Kemudian dibedakan dua macam hak yaitu hak absolut dan hak relatif. Hak absolut memberi wewenang bagi pemegangnya untuk berbuat atau tidak berbuat, pada dasarnya dapat dilaksanakan terhadap siapa saja dan melibatkan setiap orang. Berbeda dengan hak absolut, hak relatif merupakan hak yang berisi wewenang untuk menuntut hak yang hanya dimiliki seseorang terhadap orang-orang tertentu, sehingga hanya berlaku bagi orang-orang tertentu.

Menurut Fitzgerald, sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo³², ada lima ciri yang melekat pada hak menurut hukum, yaitu sebagai berikut :

1. Hak itu dilekatkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subyek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki titel atas barang yang menjadi sasaran dari hak.
2. Hak itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif.
3. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (commission) atau tidak melakukan (omission) sesuatu perbuatan. Ini bisa disebut sebagai isi dari hak.
4. Commission atau omission itu menyangkut sesuatu yang bisa disebut sebagai obyek dari hak.

³² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h.55.

5. Setiap hak menurut hukum itu mempunyai titel, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya.

Hak-hak penguasaan tanah pada umumnya, pada hakekatnya merupakan refleksi dari pandangan manusia terhadap dirinya sebagai manusia dalam hubungannya dengan pandangannya terhadap tanah.³³ Pada umumnya pandangan terhadap manusia ada yang menitikberatkan kepada manusia sebagai individu, dan adapula yang menitikberatkan kepada manusia sebagai makhluk sosial. Filsafat bangsa Indonesia yang bersumber pada Pancasila memandang manusia sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, yang diciptakanNya sebagai satu kesatuan, umat manusia. Meskipun demikian, diantara kesatuan umat manusia ini yang hidup di dunia dengan perbedaan iklim, tanah, tumbuh-tumbuhan dan sebagainya, keadaan ini menimbulkan adanya bangsa-bangsa di dalam kesatuan umat manusia. Diterapkan pada sesuatu kelompok suatu kesatuan individu-individu pergaulan hidup manusia yang merupakan satu kesatuan, dimana masing-masing individu mempunyai kepribadiannya, berarti bahwa kehidupan itu adalah hidup kekeluargaan.

Dalam hukum adat yang menjadi dasar dari hukum agraria nasional yang kini berlaku, yaitu berpangkal pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, para individu adalah bagian dari masyarakat yang masing-masing mempunyai fungsi demi untuk melangsungkan dan kelangsungan masyarakat. Kepentingan yang ada pada individu adalah bagian dari kepentingan masyarakat, adalah kepentingan masyarakat untuk melangsungkan dan kelangsungan hidup masyarakat itu sendiri. Kepentingan individu, telah mengarah kepada satu arah

³³ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, h. 17.

yaitu kesejahteraan kesatuan dan kelangsungan masyarakat atau persekutuannya. Setiap individu di dalam kesatuan itu bergerak berusaha sebagai pengabdian kepada keseluruhan kesatuan itu.

Masyarakat menurut Soeryono Soekanto³⁴ ditandai oleh beberapa ciri pokok, Pertama, adanya orang-orang yang hidup bersama. Secara pasti tidak ada ukuran dalam bentuk angka berapa jumlah orang yang hidup bersama itu untuk dapat disebut sebagai masyarakat. Kedua, bahwa orang-orang yang hidup bersama itu bercampur untuk waktu yang cukup lama. Mengenai waktu hidup bersama, tidak ada ukuran yang mutlak. Yang jelas sebagai salah satu akibatnya adalah timbul nilai-nilai dan norma yang mengatur perilaku kehidupan bersama tersebut. Ketiga, adanya suatu kesadaran dari masing-masing pribadi, bahwa mereka merupakan suatu kesatuan. Masing masing menganggap dirinya sebagai bagian dari satu kesatuan yang lebih besar. Keempat, bahwa sebagai sistem kehidupan bersama, masyarakat menghasilkan kebudayaan. Kebudayaan tersebut merupakan suatu hasil karya, cita dan rasa dari kehidupan bersama yang didasarkan pada karsa. Sebagai suatu proses, maka kebudayaan tidak mungkin dipisahkan dari masyarakat, demikian pula sebaliknya. Dalam masyarakat hukum adat, individu dipandang bukanlah sebagai dasar terbentuknya masyarakat. Demikian pula sebaliknya hak masyarakat bukanlah berdasarkan kepada hak-hak individu. Hak di dalam cara berpikir bangsa Indonesia, adalah hak-hak kemasyarakatan, artinya hak yang diberikan kepada individu berhubung dengan tugas dan fungsinya di dalam masyarakat. Masyarakat sebagai suatu persekutuan hukum mengharapkan agar

³⁴ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1972.

individu itu akan menjalankan kekuasaan hukumnya itu sesuai dengan tujuan sosial.³⁵ Di dalam hukum adat, hak-hak individu merupakan fungsi individualistis dari kekuasaan negara atau masyarakat. Dalam hubungannya dengan hak penguasaan atas tanah bagi masyarakat hukum Indonesia khususnya, maka hak masyarakat yang dikenal dengan "hak ulayat" merupakan dasar dan asal dari hak-hak yang dapat dipunyai oleh orang-perseorangan. Tidak ada satupun dari hak-hak atas tanah yang dipunyai perseorangan yang berada di luar kungkungan hak ulayat. Semakin kuat hak orang-perseorangan, maka pengaruh hak ulayat semakin lemah. Sebaliknya jika hak-hak perseorangan melemah, maka hak ulayat semakin kuat. Apabila hak perseorangan hapus, maka hak ulayat pulih kembali.

Dalam pemikiran seperti itulah dapat dipandang benar dan tepat apa yang ditetapkan oleh pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan pernyataan pasal 1 ayat (2) serta pasal 2 ayat (1) UUPA No.5 Tahun 1960 yang menempatkan "hak menguasai negara" sebagai dasar dan asal dari semua hak-hak keagrariaan.

Dari kekuasaan negara atau masyarakat ini kemudian dikeluarkan kekuasaan-kekuasaan dalam ukurannya yang lebih kecil, yang dalam bentuk, isi dan sifatnya beranekaragam. Fungsi individualistis dari kekuasaan negara atau masyarakat, artinya fungsi untuk membuat anggota masyarakat dalam perseorangannya menjadi berada didalam kemungkinan keadaan sejahtera.³⁶

Hubungan antara hak ulayat dengan hak –hak orang perseorangan atau badan hukum di dalam literatur hukum adat dipergunakan istilah "hak ulayat mengembang dan

³⁵ Soepomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1970, h.35.

³⁶ Moch Koesnoe, *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya, 1979.

mengempis”. Konsep tentang hak ulayat ini sedikit banyaknya diikuti oleh pembentuk UUPA No.5 Tahun 1960. Hal ini dapat dilihat pada Penjelasan Umum II angka (1) yang menyatakan bahwa dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.³⁷

A.4. Hak Menguasai Oleh Negara

Prinsip hak menguasai oleh negara di dalam peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia pertama kali ditetapkan oleh pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Di dalam bidang agraria kemudian dikembangkan oleh UUPA No.5 Tahun 1960. Pasal 2 ayat (1) UUPA No.5 Tahun 1960 dengan jelas mengatakan bahwa atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1 : “Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”³⁸

Dasar dari hak menguasai negara pada hakikatnya adalah tujuan yang hendak dicapai oleh bangsa dan negara seperti yang ditetapkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diperjelas oleh Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran

³⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Jilid I Bagian* , Jambatan, Jakarta, 1982.

³⁸ Ibid, h.56.

rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.³⁹

Wewenang yang dimiliki oleh negara yang berpangkal pada hak menguasai negara, dijelaskan oleh Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, bahwa :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁴⁰

Kecuali dari yang dikemukakan di atas, dalam pengertian politis hak menguasai negara memberikan pula wewenang kepada negara untuk :

- a. Konstataasi hak yang telah ada sebelum ditetapkan UUPA No.5 Tahun 1960, baik hak-hak yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum berdasarkan kepada ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Perdata , maupun berdasarkan kepada ketentuan hukum adat. Hak-hak tersebut dikonstatir melalui lembaga konversi yang ditetapkan oleh UUPA No. 5 Tahun 1960 dengan ketentuan pelaksanaannya.
- b. Memberikan hak-hak baru yang ditetapkan oleh UUPA No.5 Tahun 1960.

Pasal 4 ayat (1) UUPA No.5 Tahun 1960 dengan jelas menyatakan bahwa atas dasar

³⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia. Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jambatan, Jakarta, 1983, h.6.

⁴⁰ Ibid, h.6.

hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.⁴¹

Hak-hak yang dapat diberikan itu , lebih lanjut dijelaskan oleh Pasal 16 ayat (1) UUPA No.5 Tahun 1960 yang menyatakan :

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ialah :

- a. hak milik,
- b. hak guna usaha,
- c. hak guna bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.⁴²

Selain hak-hak tersebut di atas , oleh Pasal 4 ayat (3) ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa. Hal ini diperjelas pula oleh Pasal 16 ayat (2) yang menyatakan :

“hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah :

⁴¹ Loc.cit.

⁴² Ibid, h.10.

- a. hak guna air,
- b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
- c. hak guna ruang angkasa.

Selain dari hak-hak atas tanah seperti yang disebutkan oleh Pasal 16 ayat (1) di atas, maka oleh Pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri No.6 Tahun 1972 disebutkan pula bahwa Menteri Dalam Negeri berwenang memberikan keputusan mengenai permohonan pemberian, perpanjangan/pembaruan, menerima pelepasan, izin pemindahan serta pembatalan hak pengelolaan, dan hak penguasaan.

- c. Mengesahkan suatu perjanjian yang diperbuat antara seseorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hal lain di atasnya, pemindahan hak-hak atas tanah serta pembebanannya.

Hubungan antara hak menguasai negara dengan hak-hak orang perseorangan atau badan hukum, dirumuskan oleh Penjelasan Umum II angka (2) yang menyatakan bahwa kekuasaan negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut.

Perumusan Penjelasan Umum II angka (2) tersebut memberikan kesan bahwa pada satu pihak konsep hak ulayat yang dianut oleh UUPA No.5 Tahun 1960. Namun pada pihak lain terkesan pula bahwa konsep hak ulayat yang dikembangkannya tidak persis seperti yang dianut oleh hukum adat. Hal itu dipahami pada penempatan hak

perseorangan atau badan yang ditempatkan berdampingan dengan hak menguasai negara. Hal ini dengan tegas dinyatakan oleh Moh Kosnoe sebagai berikut ⁴³:

“Penjelasan yang mengatakan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada badan atau orang ; karena begitu tanah itu diserahkan kepada badan atau orang yang bersangkutan, maka bukan lagi kekuasaan negara menjadi dasar dari hak yang diberikan, akan tetapi kekuasaan negara itu lalu berdampingan dengan hak yang ditarik dari padanya itu.

Penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh pembentuk Undang-undang Pokok Agraria di atas ,kurang pasti isinya mengenai bagaimana pandangan pembentuk undang-undang yang setepatnya terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Di satu pihak diikuti pikiran bahwa segala hak subyektif itu berdasar pada kekuasaan negara, tetapi dilain pihak terlihat bahwa pendirian itu tidak diikuti dalam penjelasan selanjutnya.”⁴⁴

Berdasarkan kepada prinsip negara kesatuan yang ditetapkan oleh UUD 1945, maka hak menguasai negara itu berada pada pemerintah pusat. Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah tidak berwenang melakukan tindakan dalam bidang keagrariaan jika tidak ditunjuk atau mendapat delegasi wewenang dari pemerintah pusat.

Kemungkinan pendelegasian wewenang itu diatur oleh Pasal 2 ayat (4) UUPA NO.5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional , menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.⁴⁵

⁴³ Moch Kosnoe, *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga University Press, Surabaya, 1979.

⁴⁴ Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, h.47.

⁴⁵ Ibid, h.6.

Ketentuan Pasal 2 ayat (4) ini menurut penjelasan resmi Pasal 2 tersebut, adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan *medebewin* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Di dalam kenyataan praktek, pendelegasian wewenang ini bukan hanya kepada daerah swatantra atau masyarakat hukum adat, akan tetapi juga kepada departemen, direktorat, jawatan, dan badan usaha milik pemerintah/pemerintah daerah yang telah melahirkan hak pengelolaan.

A.5. Pengertian Tanah Timbul

Tanah timbul merupakan istilah umum yang lazim atau biasa dipakai oleh penduduk diseluruh pelosok tanah air Indonesia untuk menyebut suatu tanah yang muncul di pantai, rawa maupun sungai. Bagi masyarakat pada umumnya istilah tanah timbul bukanlah merupakan sesuatu yang aneh, karena sebenarnya mereka sudah bertahun-tahun bahkan turun temurun memanfaatkannya untuk kepentingan permukiman, pertanian, pertambakan, dan sebagainya. Tanah timbul terjadi karena proses alam, yaitu sebagai hasil proses sedimentasi atau pengendapan lumpur yang dibawa oleh aliran beberapa sungai, kemudian mengendap dan muncul dalam bentuk tanah-tanah baru. Proses sedimentasi atau pengendapan lumpur itu berjalan terus.

Dengan adanya endapan lumpur baru setiap saat akan mempercepat proses sedimentasi di suatu wilayah sehingga muncul pulau-pulau lumpur baru sebagai tanah timbul yang merupakan sumberdaya alam baru.

Tanah-tanah timbul baru itu dalam hal ini, tentu dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan , baik oleh pemerintah, swasta, atau oleh penduduk setempat. Dengan kata lain, bahwa dengan munculnya sumberdaya alam baru berupa tanah timbul di suatu daerah atau wilayah tertentu bisa merupakan nilai tambah atau asset komoditi yang secara ekonomis potensial dan sangat berarti untuk dikelola dan diambil manfaatnya. Keberadaan tanah timbul atau lahan timbul di suatu tempat juga dapat memberikan harapan yang baik bagi penduduk setempat khususnya yang bermata pencaharian sebagai petani . Secara ekonomis potensial untuk usaha pertanian, permukiman, dan pertambakan. Kegiatan pertanian dan kegiatan lainnya yang kurang bijaksana yang dilakukan di daerah up land tersebut merupakan penyebab utama permasalahan tanah timbul di daerah low land.

Jadi tanah timbul atau lahan timbul secara singkat adalah tanah atau daratan yang terbentuk melalui proses sedimentasi secara terus menerus sebagai akibat erosi di daerah “up land” (dataran tinggi).⁴⁶

A.6. Tanah Timbul Sebagai Tanah Negara

Keberadaan tanah timbul telah memunculkan persoalan sosial dan yuridis. Di antaranya adalah adanya perilaku-perilaku tertentu dari instansi pemerintah dalam rangka untuk menata penguasaan dan penggunaan tanah timbul tersebut. Di antara kelompok masyarakat pun berkembang perbedaan kepentingan yang mengarah pada konflik kepentingan berkenaan dengan penggunaan dan penguasaannya.

Tanah timbul adalah tanah atau daratan yang terbentuk melalui proses sedimentasi secara terus menerus sebagai akibat erosi di daerah “up land” (dataran

⁴⁶ Pusat Studi Wawasan Nusantara Hukum dan Pembangunan *Aspek Hukum Kepemilikan Lahan Segara Anakan*, Laporan akhir penelitian, Jakarta, 1998.

tinggi).Tanah timbul di atasnya belum mempunyai hak atas tanah. Tanah timbul merupakan tanah negara bebas yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan diatasnya belum ada hak atas tanah..Tanah negara bebas tidak boleh dijual belikan.Karena penjualan tanah negara bebas menurut hukum adalah kejahatan.Tetapi,orang yang menginginkan sebidang tanah negara bebas,harus mengajukan permohonan hak kepada pemerintah.

UUD 1945 memberikan arti bahwa secara politis hubungan antara masyarakat atau individu dengan tanah tunduk kepada norma dasar tertulis yang tertuang dalam konstitusi ini.Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa “ Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-sebesarannya untuk kemakmuran rakyat” Pasal ini memberikan batasan kebebasan masyarakat dalam menguasai dan memanfaatkan tanah. Penguasaan atau untuk memperoleh haknya dibatasi oleh hak menguasai oleh negara, sedangkan pemanfaatannya dibatasi oleh pertimbangan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penguasaan tanah oleh negara dibedakan penguasaan secara langsung dan secara tidak langsung (lihat dalam penjelasan umum UUPA). Penguasaan tanah negara secara langsung yaitu terhadap tanah-tanah kosong, hutan belukar, rawa-rawa, waduk dan sebagainya. Penguasaan tanah oleh negara secara tidak langsung yaitu terhadap tanah-tanah yang telah dibebani hak individu atas tanah seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan sebagainya. Pelaksanaan sistem penguasaan tanah oleh Negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan UUPA merupakan wujud sublimasi hak ulayat ke tingkat yang tertinggi oleh negara.⁴⁷

⁴⁷ Maria S.W. Soemardjono,*Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum*, Andi Offset, Yogyakarta

Penentuan hak dan pemanfaatan tanah timbul secara yuridis telah diperkuat oleh ketentuan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Menurut ketentuan pasal 24 ayat (1) dan (2) PP tersebut, jika tidak tersedia secara lengkap alat pembuktian yang ada seperti bukti-bukti tertulis dan keterangan saksi, maka berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang telah dilakukan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut dapat dilakukan pendaftaran tanah, dengan syarat yaitu bahwa :

1. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian oleh orang yang dapat dipercaya.
2. Penguasaan tersebut baik sesudah maupun sebelum pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa /kelurahan yang bersangkutan.

Disamping itu untuk mengatur lebih lanjut tentang tanah timbul sangat dimungkinkan Pemerintah Daerah/ Kabupaten mempunyai kewenangan untuk melaksanakan hak menguasai atas tanah negara. Hal ini selaras dengan misi Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pemerintah daerah dengan asas desentralisasi diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan.

A.7. Aspek Hukum Kepemilikan Lahan Tanah Timbul

Berkaitan dengan tanah timbul di Segara Anakan, Badan Pertanahan Nasional Kab. Cilacap (1988) menyatakan bahwa sedimentasi yang menyebabkan tumbuhnya tanah timbul merupakan salah satu masalah serius yang dihadapi dalam melakukan pengelolaan, penentuan hak, pemanfaatan dan pelestariannya. Tanah timbul ini telah membawa beberapa permasalahan baru seperti ketidakjelasan status hukum tanah timbul, tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan dan benturan kepentingan dalam pemanfaatannya. Beberapa upaya yang telah dilakukan untuk permasalahan tersebut, antara lain adalah, upaya hukum dan upaya kelembagaan. Seperti di Kabupaten Brebes, karena dianggap sebagai tanah ulayat atau tanah milik desa, upaya kelembagaan yang ditempuh antara lain adalah, dengan membentuk beberapa lembaga seperti panitia khusus yang mengurus penentuan hak dan pemanfaatannya.

Di era reformasi, sedikitnya telah terjadi perubahan paradigma mengenai hak ulayat.⁴⁸ Ini terlihat dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 Tahun 1999 tanggal 24 Juni 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri ini diatur semua tanah adat yang ada diseluruh Indonesia yang beraneka ragam adat istiadatnya. Kemudian dengan didukung adanya Undang-undang No.22 Tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi Daerah, yang sejalan dengan tuntutan masyarakat adat, maka Peraturan Menteri Negara Agraria ini akan memberi peluang untuk lahirnya peraturan daerah yang mengatur lebih lanjut tentang hak ulayat termasuk tanah timbul yang berada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum adat

⁴⁸ Hasan Basri Durin, *Negara Jangan Terlalu Kuat*, Sorotan Khusus, No.01, November, 1999

tersebut.. Hal ini sangat mungkin terjadi karena sangat sulit mengatur secara nasional, karena antara satu masyarakat adat dengan masyarakat adat yang lain sangat berbeda karakteristiknya . Di Sumatera Barat lain dengan di Jambi, lain pula dengan di Kalimantan , Irian Jaya, kepemilikan tanah timbul di Brebes lain dengan di Segara Anakan Kabupaten Cilacap dan sebagainya. Diharapkan pemerintah daerah setempat lebih mengetahui dan akan mengatur lebih lanjut.

Latar Belakang dikeluarkannya Permendagri/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 Tahun 1999 ,adalah : “Untuk menyediakan pedoman dalam pengaturan dan pengambilan kebijaksanaan operasional bidang pertanahan serta langkah-langkah penyelesaian masalah yang menyangkut tanah ulayat, dalam kerangka pelaksanaan Hukum Tanah Nasional “. Pengaturan lebih lanjut mengenai hal tersebut diwenangkan kepada Daerah menurut peraturan perundangan yang berlaku (pasal 6) , hal tersebut sesuai dengan maksud UU No.22 Tahun 1999 (BN. No.6336) tentang Pemerintah Daerah dan dengan demikian akan lebih mampu menyerap aspirasi masyarakat setempat. ⁴⁹Sehubungan dengan hal ini perlu dilakukan kajian aspek hukum untuk menentukan status hukum dari kepemilikan lahan di atas tanah timbul di masing-masing wilayah , termasuk status hukum pemanfaatan ,penggarapan lahan di atas tanah timbul. Di samping itu , kajian aspek hukum ini juga bertujuan untuk menjelaskan siapa atau lembaga mana yang sebenarnya memiliki mandat hukum untuk menentukan haknya , menguasai, mengelola , dan mengatur pemanfaatan lahan tanah timbul , dan apakah penggarapan lahan sah menurut hukum.. Kajian aspek hukum ini dilakukan untuk menunjukkan kejelasan status hukum kepemilikan lahan di atas tanah timbul. Apalagi

⁴⁹ Abdurrahman, *Peranan lembaga-lembaga Adat Dalam Pembangunan Daerah*, Seminar Hukum Nasional Ke VII, BPHN Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1999.

kalau lahan tanah timbul itu berbatasan misalnya dengan Kawasan Perhutani, Pertambangan, Pengairan yang terkait erat, maka akan menimbulkan masalah yang serius. Diharapkan kejelasan status hukum tersebut akan ditunjukkan dengan diterbitkannya sertifikat kepemilikan lahan oleh Kantor Paertanahan Kabupaten, sehingga penggarap lebih mantap dalam mengelola dan memanfaatkannya. Untuk mencapai tujuan tersebut kajian aspek hukum kepemilikan lahan di atas tanah timbul akan mempergunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif akan mengkaji norma-norma yang terkandung di dalam suatu peraturan perundang-undangan serta pokok-pokok pikiran yang melatarbelakanginya. Pendekatan yuridis empiris akan mengkaji penerapan norma-norma tersebut di lapangan. Penerapan pendekatan hukum bersama-sama dengan pendekatan kelembagaan akan mampu menunjukkan mandat hukum yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan kepada suatu lembaga, serta memberi gambaran tentang pelaksanaan mandat hukum tersebut. Dengan pendekatan hukum dan kelembagaan ini diharapkan bahwa status hukum dan kewenangan kelembagaan atas tanah timbul dapat ditentukan secara jelas.

B. Kedudukan Hukum Tanah Timbul

B.1. Tanah dan Penguasaannya

Secara genealogis tanah merupakan lapisan bumi yang paling atas, yang dimanfaatkan sebagai tempat untuk menanam tumbuh-tumbuhan, mendirikan bangunan dan pengambilan bahan-bahan tambang. Jadi pengertian tanah meliputi tanah yang

berupa daratan dan tanah yang berada di bawah permukaan air sungai, danau atau waduk dan rawa.

Jika ditinjau berdasarkan atas hak penguasaannya maka tanah dikuasai oleh berbagai pihak yaitu :hak penguasaan tanah oleh individu (perseorangan), hak penguasaan tanah oleh masyarakat, dan hak penguasaan tanah oleh negara.⁵⁰ Hakekat penguasaan tanah oleh individu dan masyarakat (desa) serta negara adalah tidak sama. Bagi individu, menguasai tanah berarti individu melakukan tindakan atau aktivitas secara nyata untuk menduduki dan mengolah tanah serta memetik hasilnya.

Individu yang menguasai tanah ada dua kemungkinan yaitu berstatus sebagai pemilik atau bukan sebagai pemilik tanah. Orang yang berstatus sebagai pemilik tanah, secara langsung mengolah sendiri tanah tersebut maka ia berkedudukan sebagai pemilik sekaligus menguasai atas tanah. Seseorang yang menguasai tanah bukan sebagai pemilik dapat diperoleh dari perjanjian pembelian gadai tanah, sewa-menyewa, bagi hasil atau sebagai pembuka tanah komunal (ulayat).

Perbedaan pengertian menguasai dan memiliki tanah bagi setiap individu sebagai pemegang hak atas tanah juga dapat ditinjau berdasarkan berbagai segi yaitu *pertama* dari segi kewenangannya. Pemegang hak milik atas tanah mempunyai kewenangan yang luas karena ia dapat menjual, mewariskan, menggadaikan, dan sebagainya. Adapun pemegang hak menguasai tidak mempunyai kewenangan seluas pemegang hak milik. Hal ini karena pemegang hak menguasai tidak mempunyai kewenangan menjual, mewariskan, menggadaikan atau perbuatan lain. Ia hanya mempunyai hak untuk mengolah atau mengerjakan dan mengambil hasil panennya saja.

⁵⁰Sulastriyono, *Sengketa Penguasaan Tanah Timbul dan Proses Penyelesaiannya*, Tesis, Program Studi Antropologi, Program Pascasarjana UI, 1997

Kedua, dari segi cara perolehan. Hak milik atas tanah dapat diperoleh dari berbagai cara seperti mewaris, pembelian, penukaran, hadiah, daluwarsa dan membuka tanah atau hutan.⁵¹ Pada dasarnya hak menguasai atas tanah diperoleh dengan perjanjian bagi hasil, gadai, sewa-menyewa, membuka tanah hutan atau tanah kosong. Penguasaan tanah dengan cara membuka tanah hutan atau tanah kosong menurut ketentuan Hukum Adat dapat dimungkinkan untuk ditingkatkan menjadi hak milik.⁵² Dalam hal memiliki tanah sekaligus menguasai tanah maka cara perolehannya sama dengan cara perolehan hak milik atas tanah.

Ketiga, dari segi kewajiban. Penegang hak milik atas tanah baik ia menguasai tanahnya atau tidak menguasai tanahnya secara langsung dibebani oleh negara untuk membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Pemegang hak menguasai atas tanah pada dasarnya tidak dibebani kewajiban untuk membayar PBB, kecuali jika pemegang hak menguasai itu sekaligus sebagai pemilik tanah.

Hak penguasaan atas tanah oleh masyarakat (desa) dikenal dengan berbagai istilah hak purba (Djojodigono), hak pertuanan (Soepomo), hak ulayat (UUPA dan Iman Sudiyat). Di berbagai daerah pelosok tanah air Indonesia, istilahnya berbeda-beda seperti : patuanan (Ambon), panyampeto (Kalimantan), wewengkon (Jawa), prabumian pajar (Bali), tatabuan (Bolaang Mongondow), limpo (Sulawesi Selatan), ulayat (Minangkabau), golat (Batak).⁵³ Berbagai istilah hak menguasai masyarakat (desa) atas tanah tersebut di atas mempunyai pengertian bahwa suatu masyarakat seperti: nagari,

⁵¹ Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hal 9

⁵² Ibid, hal 15

⁵³ D. Saragih, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Tarsito, Bandung, hal 24

desa atau serikat desa mempunyai hak untuk mengatur tanah di wilayah tempat mereka hidup.

Hak ulayat mempunyai daya berlaku ke dalam dan ke luar lingkungan ulayat. Hak ulayat berlaku ke dalam mengandung arti yaitu *pertama*, bahwa hak ulayat menjamin kehidupan para warga masyarakat yang ada di dalam lingkungan hak ulayat tersebut. *Kedua*, setiap warga masyarakat berhak untuk mengambil hasil dari tanah, binatang dan tumbuh-tumbuhan yang ada didalam lingkungan ulayat. *Ketiga*, hubungan antara kepentingan-kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat bersifat timbal balik atau bersifat kembang-kempis, tarik-menarik atau mulur mungkret. Pengertian hak ulayat mempunyai daya berlaku ke luar yaitu bahwa hak ulayat juga berlaku terhadap orang-orang di luar lingkungan ulayat yang bukan warga masyarakat yang bersangkutan.

Sedangkan penguasaan tanah oleh negara bisa dilakukan secara langsung maupun tidak langsung, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Pokok Agraria.

B.2. Hak Atas Tanah Dalam Masyarakat Hukum Adat

Hubungan antara tanah dengan manusia atau masyarakat terjalin dengan erat, yang melahirkan suatu kehidupan bersama yang dikenal dengan masyarakat hukum adat. Dalam pemanfaatan tanah berlaku suatu norma yang mengatur tentang pemilikan dan penguasaan tanah baik secara individu maupun kelompok. Norma tersebut terdiri dari norma yang ideal sampai kepada yang bersifat konkrit, dijalankan oleh fungsionaris

adat, yang menimbulkan hubungan hukum antara masyarakat dengan wilayahnya, dan juga adanya pengakuan hak-hak perseorangan atas tanah.

Pengaturan tersebut menimbulkan jenis-jenis hak atas tanah antara lain hak ulayat. Hak ulayat (*beschikkingrecht*) adalah hak desa menurut hukum adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa dalam hal mana desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung-jawab terhadap perkara-perkara yang terjadi di situ yang belum dapat diselesaikan.⁵⁴

Tanah ulayat merupakan suatu kesatuan hak atas tanah dan mempunyai dasar keagamaan, yang dimiliki oleh persekutuan hukum, dan mengatur tentang hak-hak perseorangan. Ciri-ciri tanah ulayat antara lain :

1. Persekutuan dan anggotanya berhak untuk memanfaatkan tanah, memungut hasil dari segala sesuatu yang ada di dalam tanah dan yang tumbuh dan hidup di atas tanah ulayat.
2. Hak individu diliputi oleh hak persekutuan yang bersifat timbal-balik, semakin kuat hak individu atas sebidang tanah, semakin lemah hak persekutuan, begitu pula sebaliknya.
3. Pimpinan persekutuan dapat menentukan untuk menyatakan dan menggunakan bidang-bidang tanah tertentu ditetapkan untuk kepentingan umum, dan terhadap tanah ini tidak diperkenankan diletakkan hak perseorangan.

⁵⁴ Ibid, hal 56

4. Orang asing yang mau menarik hasil dari tanah ulayat harus terlebih dahulu minta izin dari kepala persekutuan, dan harus membayar uang pengakuan, dan setelah panen harus membayar uang sewa.
5. Larangan mengasingkan tanah yang termasuk tanah ulayat, artinya baik persekutuan maupun anggotanya tidak boleh memutuskan secara mutlak sebidang tanah ulayat sehingga persekutuan sama sekali hilang wewenangnya atas tanah tersebut.⁵⁵

Dengan demikian maka yang boleh memanfaatkan tanah ulayat pada hakekatnya adalah persekutuan hukum adatnya, yang diatur oleh pemangku adat. Hal tersebut karena pemilikannya berada pada persekutuan hukum adat, persekutuanlah yang mengatur tentang hak-hak perseorangan dan kepentingan persekutuan.

Dalam pemanfaatannya hak ulayat bagi masyarakat mempunyai dua fungsi yaitu :

- 1) Ke dalam

Menjamin kehidupan anggota dalam lingkungan wilayahnya untuk mengerjakan atau mengambil hasil dari tanah tersebut. Oleh sebab itu dibenarkan adanya hubungan yang bersifat pribadi dengan tanah. Perubahan hak ulayat menjadi hak perorangan dengan cara :

- a. Apabila seorang pimpinan lingkungan ulayat menyatakan dirinya adalah sebagai pendukung dari hak ulayat. Akibatnya pimpinan lingkungan ulayat yang biasanya raja, menyatakan dirinya karena kekuasaannya sebagai pemilik tanah yang di bawah kekuasaannya.

⁵⁵ Imam Sudiyat, *Masalah Hak Ulayat di Wilayah Bekas Karesidenan Madura*, Prasaran dalam Seminar Pengalaman Lapangan dan Kegunaan Hasil Penelitian Madura, Malang, 1977

- b. Apabila anggota-anggota ulayat menarik orang-orang luar untuk mengusahakan tanah-tanah hutan yang kosong dengan mengadakan pembayaran lebih dahulu.
- c. apabila anggota-anggota sendiri ditarik biaya apabila dia mau mengusahakan tanah⁵⁶.

2. Keluar

Pada dasarnya bagi yang bukan anggota persekutuan tidak berhak untuk mendapatkan sebidang tanah dalam wilayah tersebut. Apabila orang luar menghendaknya, maka harus mendapatkan izin dari kepala persekutuan, dan kalau diizinkan ia harus membayar uang masukan (Aceh) atau uang mesi (Jawa). Hak yang diberikan adalah Hak Pakai yang tidak bisa diwarisi. Sebagai tandanya maka setiap habis panen diwajibkan kepada mereka untuk membayar uang sewa. Wewenang penguasaan, tanggungjawab dan pengaturan pertanahan serta pengawasan dipegang oleh kepala persekutuan sebagai penguasa wilayah terutama tentang hak dan kewajiban masyarakat atas tanah demi terciptanya ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat.

Menurut hukum adat tatacara pemilikan hak atas tanah secara individu dimulai dari seseorang mendapatkan sebidang tanah dan memberikan tanda atas tanah tersebut sebagai tanda penguasaannya. Kemudian dikerjakan sehingga tampak adanya hubungan yang nyata secara fisik antara seseorang dengan tanah. Berdasarkan kenyataan tersebut ia mengajukan permohonan kepada penguasa adat, bila permohonannya diterima, maka

⁵⁶ Ibid, hal 90

sahlah kepemilikannya. Konsekuensinya ia harus bertanggungjawab atas tanah tersebut dan orang lain harus menghargainya sebagai tanda pengakuan hak seseorang.⁵⁷

Apabila ia tidak bertanggung-jawab atas tanah tersebut, atau ditelantarkan sehingga tidak terlihat lagi adanya hubungan yang nyata secara fisik antara seseorang dengan tanah. Maka pemilikan secara individu akan dicabut oleh penguasa adat dan berubah statusnya menjadi hak ulayat, yang bisa diberikan kepada orang lain. Tindakan seperti ini pada masyarakat Tapanuli Selatan disebut dengan "Salipi na tartar", biasanya tanah tersebut diberikan kepada orang yang sangat membutuhkan.

"Orang yang mempunyai hak milik dapat bertindak menurut kehendaknya sendiri asal tidak melanggar hukum adat setempat dan tidak melampaui batas-batas yang diadakan oleh pemerintah. Ia berkuasa menjual tanahnya, menggadaikan, memberikan sebagi hadiah pada orang lain dan jika meninggal dunia maka tanah itu menjadi hak ahli warisnya."⁵⁸

Dengan demikian maka hak milik adalah hak yang memberikan kekuasaan sepenuhnya kepada pemiliknya untuk bertindak atas tanah tersebut dengan batasan-batasan tertentu.

Subyek hak milik adalah : perseorangan (individu), persekutuan hukum misalnya desa di Jawa, marga di Sumatra, dan keluarga sedarah di Minangkabau . Dengan demikian pemilikan hak atas tanah boleh secara individu dan secara bersama. Di Minangkabau pemilikan bersama keluarga sedarah dilakukan oleh satu kaum yang

⁵⁷ Ter Haar Bzn, Op.Cit, h.

⁵⁸ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Alumni, Bandung, 1995, hal 36.

merupakan bagian terkecil dari suatu suku, tanah tersebut dikuasai oleh mamak tertua yang bertanggungjawab atas segala penguasaannya.

Pada dasarnya antara hak milik dan hak komunal adalah sama, perbedaannya adalah pada hak komunal pemiliknya terdiri dari beberapa orang yang merupakan persekutuan hukum adat. Dalam lingkungan masyarakat hukum adat dikenal dengan hak ulayat yang merupakan hak persekutuan hukum adat, yang berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan dan memelihara kekayaan alam yang ada dalam lingkungan wilayahnya. Wewenang tersebut dipegang oleh pemangku adat sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnya.

Di dalam hak ulayat diakui pula adanya hak atas tanah perseorangan, dan dalam hak perseorangan terdapat pula hak kemasyarakatan. Wewenang penggunaan tanah selalu disertai dengan kewajiban sehingga dalam pemanfaatan tanah tidak hanya berguna bagi dirinya tetapi juga bagi orang lain. Apabila kewajibannya tidak dipenuhi atau tidak ada tanda-tanda adanya hubungan seseorang dengan tanah, maka pemangku adat berhak untuk mengambilnya dan statusnya kembali menjadi hak ulayat atau diberikan kepada orang lain. Hukum adat membedakan hak antara warga masyarakatnya dan warga asing sehubungan dengan pemilikan dan penguasaan tanah, pada dasarnya yang boleh memiliki hak atas tanah adalah warga masyarakat.

B.3. Kedudukan Tanah Timbul Dalam Hak Ulayat Atas Tanah

Sebagaimana diuraikan di depan bahwa masyarakat hukum adat (bisa berujud desa di Jawa), mempunyai hak atas tanah ulayat yang berada di dalam wilayahnya. Untuk mengurus segala sesuatu baik urusan kedalam desa maupun ke luar desa,

termasuk mengurus tanah hak ulayat, masyarakat hukum adat dipimpin oleh fungsionaris adat⁵⁹ atau Kepala Desa. Hubungan hukum antara masyarakat hukum adat (yang diwakili oleh Kepala Desa) dengan tanah hak ulayat bersifat hukum publik semata, bukan bersifat hukum perdata. Hal ini berarti Kepala Desa sebagai pemimpin desa bersama-sama dengan tokoh-tokoh masyarakat bermusyawarah dalam forum “rembug desa” untuk memutuskan berbagai hal terutama mengenai peruntukan, pemanfaatan, pemilikan maupun penguasaan dari tanah timbul. Hal ini adalah cerminan adanya asas kekeluargaan. Di dalam Hukum Adat yang primer bukanlah individu, melainkan masyarakat. Masing-masing individu merasa dirinya satu dengan masyarakat, mengakui dirinya sebagai bagian dari keseluruhan.⁶⁰

Oleh karena tanah timbul ini adalah milik bersama (komunal) dari seluruh masyarakat desa, maka pada dasarnya seluruh warga desa merasa mempunyai hak yang sama. Akan tetapi karena luas tanah timbul itu sangat terbatas, maka perlu dirumuskan putusan desa yang seadil-adilnya. Mungkin bisa disewakan kemudian hasilnya digunakan untuk pembangunan desa, untuk kesejahteraan masyarakat, untuk menyantuni anak yatim-piatu, keperluan keagamaan, atau mungkin dibagi kepada warga yang kurang mampu dan tidak punya lahan, atau dikerjakan secara bergiliran.

Dengan demikian jelaslah bahwa hubungan hukum Kepala Desa sebagai wakil dari seluruh masyarakat desa dengan tanah hak ulayat hanya bersifat hukum publik.

⁵⁹Fungsionaris adat atau Kepala Desa adalah Pemimpin masyarakat hukum adat yaitu kepala adat, yakni orang-orang yang oleh masyarakat setempat dianggap sebagai sesepuh yang berwibawa dan menguasai segenap aturan adat-istiadat yang menguasai kehidupan mereka (Ridwan Halim, 1987).

⁶⁰ Soepomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1970, h.10-11.

Dengan demikian tidak dibenarkan Kepala Desa memiliki secara perdata/pribadi tanpa musyawarah desa.

B.4. Penentuan Hak Atas Tanah Timbul

Untuk mengetahui status atau penentuan hak tanah timbul maka pertama sekali kita perlu melihat pada hukum pertanahan nasional yaitu Undang-Undang Pokok Agraria (UU No.5 Tahun 1960). Di dalam UUPA maupun peraturan pelaksanaannya, secara eksplisit tidak ditemukan aturan yang mengatur tentang keberadaan tanah timbul. Tetapi secara implisit, di dalam UUPA dikenal adanya hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara, diantaranya adalah Hak Membuka (dan memungut hasil hutan). Apabila dianalogkan tanah timbul ini adalah sama dengan membuka tanah. Jika membuka tanah, seseorang sudah mengetahui ada tanah di dalam hutan kemudian dibersihkan dari pepohonan dan semak belukar untuk dibuat lahan pertanian. Tetapi untuk tanah timbul ini seseorang pada mulanya tidak melihat ada tanah, kemudian tiba-tiba muncul tanah dan dimanfaatkan untuk pertambangan.

Jika tanah timbul bisa dianalogkan dengan Hak Membuka (dan memungut hasil hutan), yang mana hak ini berasal dari Hukum Adat, maka tidak ada kata lain kita perlu mengacu pada Hukum Adat. Hal ini sangat beralasan karena dasar dari pembentukan UUPA adalah Hukum Adat, dan juga ada suatu kebiasaan jika tidak ditemukan di dalam hukum tertulis (UUPA dan Peraturan Pelaksanaannya) maka kita perlu melihat hukum tidak tertulis yaitu Hukum Adat.

Menurut Hukum Adat, tanah timbul dapat dikategorikan sebagai tanah hak ulayat yang merupakan tanah milik bersama (komunal) dari seluruh masyarakat hukum

adat. Suatu wilayah dapat dikategorikan sebagai masyarakat hukum adat jika memenuhi 4 kriteria yaitu adanya kesatuan manusia yang hidup teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai penguasa-penguasa, dan mempunyai kekayaan yang berwujud ataupun tidak berwujud.⁶¹ Desa di Jawa yang letaknya di luar daerah kota, memenuhi syarat untuk dikatakan sebagai persekutuan hukum karena memenuhi syarat seperti tersebut diatas, sebagaimana dikatakan oleh Soerjono Soekanto yang selengkapnya sebagai berikut :

“ Masyarakat-masyarakat hukum adat seperti desa di Jawa, marga di Sumatra Selatan, nagari di Minangkabau, kuria di Tapanuli, wanua di Sulawesi Selatan, adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sungguh berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. Penghidupan mereka berciri komunal dimana gotong royong, tolong menolong, serasa dan semalu mempunyai peranan yang besar”⁶²

Menurut Hukum Adat, penentuan status haknya ditentukan oleh fungsionaris adat yang dalam hal ini Kepala Adat/ Kepala Desa. Setelah melalui proses rapat desa atau rembug desa dari tokoh-tokoh desa yang dipimpin oleh Kepala Desa dan atau Badan Perwakilan Desa, maka akan ditentukan siapa yang berhak untuk menguasai atau memilikinya. Menurut Yurisprudensi Mahkamah Agung No.307/K/Sip/1956; No.149/K/Sip/1958, No. 248/K/Sip/1958, dan No. 301/K/Sip/1958,⁶³ tentang “penunjukan tanah pekulen adalah hak semata-mata rapat desa yang diberikan kepadanya oleh hukum adat. Pengadilan Negeri tidak berhak meninjau tentang benar-

⁶¹ B. Ter Haar Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1994, hal 15-16

⁶² Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1981

⁶³ R. Subekti, *Hukum Adat Indonesia Dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung*, Alumni, Bandung, 1991.

tidaknya putusan rapat desa tersebut. Pengadilan Negeri tidak berkuasa merubah atau membatalkan putusan desa mengenai sawah pekulen”.

Dengan demikian jelaslah bahwa keputusan desa untuk mengatur tanah hak ulayat (sawah pekulen, tanah timbul dan lain-lain) mempunyai kekuatan hukum yang kuat yang tidak bisa dibatalkan atau ditinjau kembali oleh Pengadilan Negeri. Kemudian apabila dikaitkan dengan perkembangan sekarang ini dimana pemerintah pusat mulai memberikan kesempatan yang sebesar-besarnya kepada daerah untuk mengatur dirinya sendiri. Ada beberapa ketentuan yang mulai memperhatikan masyarakat/lembaga adat dan hak ulayat, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, dan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian apabila keputusan desa sudah menegaskan bagaimana penentuan hak tanah timbul, maka putusan ini apabila diinginkan oleh pihak yang memperoleh hak dari desa bisa ditindaklanjuti dengan mendaftarkan tanahnya ke Badan Pertanahan Kabupaten. Hal ini dimungkinkan dengan adanya Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pada pasal 24 ayat (1) dan (2) PP tersebut ditegaskan bahwa jika tidak tersedia secara lengkap alat pembuktian yang ada seperti bukti-bukti tertulis dan keterangan saksi maka berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang telah dilakukan selamam 20 tahun atau lebih secara berturut-turut dapat dilakukan pendaftaran tanah dengan syarat itikad baik dan tidak dalam sengketa.

C.Pemanfaatan Tanah Timbul dan Kegiatan Ekonomi

C.1.Pemanfaatan Tanah Timbul

C.1.1.Pemilikan dan Pemanfaatan Lahan Pertanian dan Tambak

Tanah timbul yang merupakan sumber daya alam baru dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan, baik oleh Pemerintah, swasta, atau oleh penduduk setempat. Dengan kata lain, bahwa munculnya sumber daya alam baru berupa tanah timbul di suatu wilayah tertentu dapat merupakan suatu nilai tambah atau asset komoditi yang secara ekonomis potensial untuk dikelola dan diambil manfaatnya untuk kepentingan permukiman, pertanian, pertambakan, dan sebagainya. Pertumbuhan tanah timbul yang sedemikian tinggi diberbagai daerah dan jangka waktu yang lama telah memberikan peluang untuk dimanfaatkan berbagai kepentingan.

Pemanfaatan lahan yang berasal dari tanah timbul ini juga memperlihatkan adanya diversifikasi dalam pemanfaatan lahan berupa areal pertanian dan usaha tambak. Pembukaan tanah untuk areal pertanian dan pertambakan ini akan melibatkan berbagai urusan kepentingan seperti kepemilikan, pengairan, pola tanam dan penentuan batas dan luas lahan untuk masing-masing penggarap. Dalam konteks ini pertentangan kepentingan akan terjadi diantara institusi Pemerintah/instansi seperti Dinas Pengairan (drainase), Dinas Pertanian (pola tanam), Badan Pertanahan Nasional (kepemilikan/penentuan batas), Dinas PU, Pemerintah Daerah (perizinan), dan pemerintah desa.

Di samping modal dan tenaga kerja maka lahan merupakan faktor produksi yang sangat penting, apalagi bagi seorang petani yang hidup matinya tergantung pada lahan pertanian dan atau lahan tambaknya. Lahan merupakan modal hidup bagi petani yang

mengusahakan pertanian dan atau tambak yang menjamin kehidupannya beserta anak istrinya. Dengan semakin bertambahnya penduduk pada suatu daerah, terasa pemilikan tanah semakin tidak adil.⁶⁴

C.1.2. Pemilikan Sumber Daya Tanah

Hak-hak pemilikan sumberdaya tanah menentukan peranan penting dalam pengelolaan sumberdaya tanah. Pemilikan tanah merupakan hak yang eksklusif, di mana seseorang bisa menguasai hak-hak tersebut secara sendirian atau membaginya dengan orang lain, tetapi hak ini selalu tunduk pada pengawasan dan pembatasan dari kekuasaan pemerintah. Pemilikan sumberdaya tanah meliputi pemilikan perseorangan dan kelompok di atas permukaan tanah, air, udara dan di bawah permukaan tanah.

Klasifikasi pemilikan atas tanah didasarkan ,pada :1) Macam-macam tanah;2) Macam-macam hak; 3) Jumlah pemilik; 4) Syarat-syarat penguasaan tanah; 5) Masa pemilikan; 6) Waktu menikmati hasil tanah..⁶⁵

Dalam pemilikan tanah itu, terdapat pembatasan yang berupa pembatasan informal; adat istiadat, agama, kode etik, pengekangan moral dan pendapat masyarakat, di samping itu ada pembatasan formal; kekuasaan polisi, hak pemerintah untuk mengambil alih kekayaan individu untuk pemakaian umum tanpa izin pemilik selama kekayaan itu diambil menurut prosedur berdasar hukum dengan pembagian atas ganti rugi.

C.1.3. Adat Istiadat dan Kebiasaan

Hukum dan pemerintah adalah bentuk-bentuk tingkah laku kolektif yang telah terbentuk. Hukum dan pemerintah tersebut diketahui mempunyai pengaruh terhadap

⁶⁴ Bambang Tricahyono, *Ekonomi Pertanian*, Liberty, Yogyakarta, 1983

⁶⁵ Ibid, hal 110

tingkah laku individu. Adat istiadat juga merupakan hukum, akan tetapi tidak dinyatakan secara tertulis. Jika ditinjau dari segi terbentuknya adat, adalah bermula dari keputusan-keputusan yang rasional. Sebetulnya perbuatan yang berdasarkan atas adat ini sudah dapat dipertanggung jawabkan akan kebenarannya. Hal ini dikarenakan proses terbentuknya adat itupun diawali dari eksperimen-eksperimen yang pada akhirnya didapatkan perbuatan yang dinilai benar sesuai dengan keadaan pada waktu itu. Yang dimaksud adat disini penekanannya terutama untuk usaha-usaha pertanian dan atau pertambakan. Mungkin dengan berubahnya waktu, adat/kebiasaan yang dilakukan sudah tidak sesuai dengan kondisi yang ada sekarang ini, sehingga perbuatan yang dilakukan khususnya dalam bidang pertanian dan atau pertambakan sudah menimbulkan ketidak efisienan. Dengan diketemukan metoda pengelolaan tanah yang lebih baik, maka diharapkan dapat meningkatkan hasil-hasil tanah begitu juga diharapkan dapat mencegah kelestarian tanah. Tetapi merubah, merombak adat/kebiasaan kadang-kadang merupakan hal yang sukar. Diharapkan disini pengetrapan metoda pengelolaan yang baik akan dapat menggantikan metoda-metoda yang dipakai oleh adat tersebut, yang dinilai sudah tidak menguntungkan lagi.

Begitu juga mengenai suatu kebiasaan, dalam kenyataannya mempengaruhi penggunaan tanah. Adanya kebiasaan seperti merokok, kebiasaan minum teh, minum kopi jelas akan mempengaruhi produksi kopi yang akan dihasilkan oleh suatu pabrik yang pada putaran berikutnya akan mempengaruhi si produsen (petani) tembakau, teh, kopi dalam menghasilkannya. Kenaikan konsumsi minuman teh, kopi atau kenaikan

konsumsi rokok menyebabkan perusahaan yang berhubungan dengan konsumsi tersebut menaikkan permintaan bahan mentahnya. Karena ada kenaikan permintaan tersebut, pada putaran berikut operator (petani) dari tanaman teh, kopi, tembakau berusaha meningkatkan hasil produksinya. Peningkatan hasil produksi pada umumnya dapat dijalankan dengan intensif dan ekstensifikasi. Peningkatan secara ekstensifikasi dilakukan dengan perluasan areal tanah pertanian. Di daerah-daerah yang mengalami musim dingin orang-orang mempunyai kebiasaan untuk memanaskan rumah/ruang di mana mereka tinggal. Dalam pemanasan ruang tersebut biasanya digunakan batu-bara, kayu, di mana bahan-bahan tersebut dihasilkan dari tanah. Adanya kebiasaan seperti ini akan mendorong pencarian tambang-tambang batu-bara, penebangan kayu-kayu di hutan, jadi akan mempengaruhi penggunaan tanah.

C.2. Ekonomi Tanah

C.2.1. Pengertian Ekonomi Tanah

Undang-undang Dasar 1945 dalam pasal 33 ayat(3) menyebutkan, "*Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*". Secara implisit terlihat bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, karena itu harus dikuasai oleh negara.

Dalam ilmu sosial, politik, hukum, budaya, dan ekonomi, peranan tanah ini selalu menduduki posisi kunci dan sangat unik.⁶⁶ Tanah menduduki

⁶⁶ Chaizi Nasucha, *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Megapoin, Jakarta, 1995.

posisi kunci sebab merupakan penunjang seluruh aspek kehidupan manusia . Tanah menjadi pusat munculnya kebudayaan dan kelembagaan manusia sehingga keberadaan suatu bangsa selalu dikaitkan dengan tanah . Di semua negara merdeka , hak kepemilikan tanah dilindungi oleh hukum dan dipertahankan oleh pengadilan.

Tanah mempunyai sifat unik , karena persediaannya selalu tetap , artinya tanah tidak dapat diproduksi maupun dikurangi , dan lokasinya tidak dapat digeser ataupun dipindahkan . Lagipula, secara langsung ataupun tidak ,tanah merupakan “faktor produksi”. yang diperlukan dalam memproduksi semua barang lainnya . Dapat dikatakan bahwa tanah adalah sumber dari seluruh kekayaan lainnya. Tanah menjadi salah satu sumber daya alam yang sangat penting. Berhasilnya suatu pembangunan sangat ditentukan oleh kemampuan mengatasi masalah pertanahan.

Dalam pengertian secara umum, *ekonomi tanah* merupakan kegiatan ekonomi antar manusia dalam bidang pertanahan.⁶⁷ Barlowe dalam bukunya *Land Resource Economics* menuliskan Pernyataan berikut, “*Land economics may be described simply as the field of study that deals with man s economic relationships with others respecting land*” (ekonomi tanah secara sederhana dapat diartikan sebagai bidang studi yang berkaitan dengan hubungan ekonomi manusia dengan manusia lainnya yang berkaitan dengan tanah). Dalam bukunya itu , ia juga mengutip pernyataan Leonard A.Salter mengenai ekonomi tanah sebagai berikut,”*Land economics is a social science that deals with those*

⁶⁷ Ibid, h. 3.

problems in which social conduct is strategically affected by the physical , locational or property attributes of whole surface units “.(Ekonomi tanah adalah ilmu sosial yang berkaitan dengan masalah-masalah dimana perlakuan sosial secara strategis dipengaruhi oleh atribut fisik , lokasi atau properti dari satuan-satuan permukaan tanah secara keseluruhan. Demikian pula, Yunus dan kawan-kawan dalam bukunya Aspek-aspek Ekonomi Tanah menyebutkan bahwa “ekonomi tanah adalah aplikasi teori ekonomi kepada masalah-masalah yang berkaitan dengan penggunaan tanah.⁶⁸

Kalau ditelaah lebih jauh , pada dasarnya ilmu ekonomi tanah adalah ilmu yang mempelajari usaha manusia memanfaatkan sumber permukaan bumi secara ekonomis . Dibandingkan dengan ekonomi umum, penekanan ekonomi tanah adalah khusus pada pengalokasian dan pemanfaatan , yaitu tanah. Ekonomi tanah menitik beratkan pada masalah dan situasi yang berhubungan dengan faktor kepentingan strategis dan keterbatasan tanah , baik dari segi pemanfaatannya maupun pengaturannya. Namun, perlu disadari pula bahwa penentuan nilai ekonomis sebidang tanah yang digarap untuk suatu usaha pasti memiliki nilai ekonomis lebih tinggi dibandingkan apabila terlantar.

C.2.2. Ruang Lingkup dan Materi ekonomi Tanah

Cara pendekatan yang sering kali menjadi ciri ekonomi tanah yaitu dengan pendekatan kelembagaan/institusional praktis dan pendekatan penyelesaian masalah (problem solving).⁶⁹ Dalam pendekatan kelembagaan, para pakar ekonomi tanah

⁶⁸ Ibid, h. 4

⁶⁹ Ibid, h. 5

mempersiapkan perangkat peraturan pertanahan , birokrasi , dan konsep – konsep praktis yang berkaitan dengan kebijaksanaan pertanahan. Untuk itu , mereka menyerap dan menerapkan konsep-konsep yang dikembangkan oleh bidang sosial dan disiplin ilmu lainnya yang terkait , agar mereka dapat lebih memahami suatu kejadian yang berhubungan dengan tanah. Misalnya untuk memahami mengapa suatu kebiasaan dan adat istiadat sekelompok manusia dapat membentuk pola khusus penguasaan atas tanah ,tentu lebih tepat bila mereka memanfaatkan perangkat kerja yang berasal dari disiplin sejarah , hukum , ilmu politik,psikologi, dan sosiologi, di samping ekonomi. Sedangkan , dalam pendekatan penyelesaian masalah atas tanah , mereka dapat menerapkan konsep-konsep mengenai pertanahan yang dikembangkan oleh pakar-pakar geografi , ilmu tanah ,perencana , arsitektur rekayasa , pertanian , kehutanan , dan geologi. Dengan mengintegrasikan beraneka ragam konsep pemikiran ini, para pakar ekonomi tanah diharapkan mampu menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi.⁷⁰

Secara garis besar , lingkup ekonomi tanah dapat tergambar oleh tiga faktor utama yang mempengaruhi , mengatur , dan mengendalikan penggunaan sumber-sumber tersebut , yaitu faktor fisik dan Biologi , faktor ekonomi dan faktor kelembagaan/ instansi.

a. Faktor Fisik dan Biologi

Dalam lingkup ekonomi tanah , faktor ini dikaitkan dengan lingkungan alam yang secara fisik menjadi tempat manusia menemukan keberadaan dirinya sendiri serta dikaitkan pula dengan hakikat dan karakteristik berbagai sumber tanah yang harus diolahnya.Faktor fisik mencakup seluruh sarana

⁷⁰ Ibid,hal 5

dan prasarana penunjang tempat dan bahan baku yang dibutuhkan bagi seluruh kegiatan manusia, sedangkan faktor flora ,fauna dan manusia yang dapat mendukung atau sebaliknya , menghambat manusia dalam memanfaatkan tanah, Itulah sebabnya faktor ini memiliki pengaruh yang sangat penting terhadap penawaran dan permintaan sumber tanah.

b. Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi disini dikaitkan dengan penerapan sistem harga yang mempengaruhi manusia dalam usahanya memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dalam memanfaatkan sumber tanahnya.

c. Faktor Kelembagaan

Faktor kelembagaan ini dikaitkan dengan peran lingkungan, Budaya dan kontrol sosial yang mempengaruhi tingkah laku, watak yang sehat, kebiasaan manusia , baik secara pribadi maupun sebagai anggota keluarga, kelompok dan komunitasnya. Faktor ini meliputi pula dampak watak budaya , adat istiadat dan tradisi , pola berpikir dan bertindak , peraturan resmi dan program pemerintah , keyakinan agama , dan faktor-faktor lainnya yang berkenaan dengan kebiasaan hubungan manusia dengan tanah.

Materi ekonomi tanah dapat dibagi dalam dua sub-bidang pokok yaitu : ekonomi tanah perkotaan dan ekonomi tanah pedesaan. Ekonomi tanah perkotaan dipandang sebagai cabang ekonomi bisnis sedangkan ekonomi tanah pedesaan biasanya dianggap sebagai kelanjutan dari ekonomi pertanian.

Menurut penyelidikan , para pakar ekonomi tanah perkotaan umumnya lebih memusatkan perhatian pada permasalahan urbanisasi, perumahan, pengembangan tanah

perkotaan, pengaturan lokasi industri dan perdagangan, serta pemasaran dan pendanaan real estate perkotaan. Sebaliknya, pakar ekonomi tanah pedesaan umumnya lebih memusatkan pada isu-isu tentang tata guna tanah dan air, penggarapan dan pengembangan tanah, reklamasi, pengklasifikasian tanah, penyewaan tanah, konservasi, perencanaan tata guna tanah, pengawasan peruntukan (zoning) dan tata guna tanah, serta penguasaan dan manajemen tanah umum.

C.2.3. Konsep Dasar Ekonomi Tanah

C.2.3.1. Konsep Ekonomi atas Sumber Daya Tanah

Istilah “tanah” kadangkala dapat menimbulkan pengertian yang berbeda-beda bagi setiap orang, tergantung pada opini dan kepentingan masing-masing. Misalnya, batasan yang paling sederhana untuk tanah, yaitu “bagian padat dari permukaan bumi”, tentu tidak dapat dijadikan acuan oleh pakar hukum dan ekonomi tanah. Mereka memerlukan konsep dan pengertian yang lebih bersifat teknis demi kepentingan pekerjaan mereka.

Dari sudut pandang hukum secara umum, tanah adalah bagian permukaan bumi yang hak kepemilikannya diakui. Hak ini tidak hanya mencakup permukaan tanah, namun juga seluruh bentukan alam, tumbuh-tumbuhan, bangunan, dan barang berharga yang berada di atas dan di bawahnya. Sebagian pakar ekonomi sependapat dengan konsep tersebut. Konsep ekonomi atas tanah dapat pula didefinisikan sebagai keseluruhan sumber daya alam dan buatan manusia yang dapat dikuasai oleh pemilik. Konsep ekonomi tanah dapat dibagi menjadi 6 bagian penting yaitu: Konsep Ruang; Konsep Alam; Konsep Faktor Produksi dan Barang Konsumsi; Konsep Situasi

; Konsep Properti ; Konsep Modal.. Para pakar ekonomi seringkali menggolongkan tanah sebagai salah satu *faktor dasar produksi*, di samping tenaga kerja , modal dan manajemen . Sebagai faktor produksi , biasanya tanah akan diperhitungkan sebagai sumber penghasil makanan , bahan bangunan , mineral sumber energi , dan bahan baku lainnya yang dibutuhkan oleh masyarakat modern. Sedangkan sebagai barang konsumsi , tanah seringkali ingin dimiliki oleh manusia tidak saja karena secara langsung mampu meningkatkan hasil produksi , namun juga karena memiliki nilai sebagai barang konsumsi..Dalam kegiatan manusia , tanah sering juga dipandang sebagai faktor produksi. Oleh karena itu , akan lebih realistis apabila tanah juga diperhitungkan sebagai modal. Konsep ini muncul karena dekatnya hubungan antara konsep tanah dan modal.

C.2.3.2.Klasifikasi Tata Guna Tanah

Untuk membedakan berbagai jenis tata guna tanah, terdapat banyak bagan klasifikasi tanah yang digunakan di seluruh dunia .Salah satu yang praktis adalah sepuluh kelas tata guna tanah sebagai berikut:⁷¹

1. Tanah Permukiman , tanah Perdagangan dan Industri

Ketiga kelas tata guna tanah ini dapat dikatakan merupakan kelas tanah yang paling tinggi nilai pasarnya dibandingkan kelas tanah lainnya , dan merupakan jenis tanah yang paling intensif dimanfaatkan oleh manusia. Sedang daerah peralihan antara kota dan desa dicirikan oleh penduduknya yang bermata pencaharian di bidang pertanian.

⁷¹ Ibid,hal 10

2. Tanah Pertanian, Padang Ternak ,dan Tanah Hutan

Tanah pertanian , padang ternak , dan tanah hutan seringkali digabungkan dalam satu kelompok besar yang disebut tata guna agrikultura ,karena tanah-tanah tersebut banyak menghasilkan produk agrikultura, Jenis tanah ini menempati bagian terbesar dari seluruh area tanah yang bernilai ekonomis.

3. Tanah Pertambangan ,Tanah Rekreasi, Tanah Transportasi, dan Areal Pelayanan.

4. Keempat kelas tanah berikutnya ini dapat digabungkan menjadi satu kelompok tanah yang disebut kelompok tata guna khusus.

C.2.3.3. Kapasitas Tata Guna Tanah.

Konsep kapasitas tata guna tanah ini dalam ekonomi tanah sering dimanfaatkan untuk membedakan kemampuan bersaing berbagai unit sumber daya tanah dalam memperoleh pendapatan bersih dan pemenuhan kebutuhan lainnya . Jadi konsep ini melibatkan seluruh faktor yang mempengaruhi kemampuan unit tanah dalam memperoleh penghasilan bersih pada saat dibandingkan dengan unit-unit lainnya.

C.2.3.4. Pemanfaatan Tertinggi dan Terbaik

Areal tanah disesuaikan dengan bermacam-macam tataguna Tanah yang berada di daerah mahal di lokasi pusat bisnis , misalnya dapat saja dipergunakan sebagai tambak , peternakan , pertanian , permukiman , atau komersial, Namun , biasanya pemilik tanah berupaya memanfaatkan tanah mereka agar memperoleh pendapatan tertinggi. Sehingga mereka cenderung mengalokasikan sumber daya tanah tersebut sesuai dengan konsep pemanfaatan tertinggi dan terbaik.

Sumber daya tanah akan mencapai nilai tertinggi dan terbaik bila dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga memperoleh pendapatan optimum , baik untuk si pengguna maupun masyarakat. Secara berurutan prioritas tersebut adalah pemanfaatan untuk permukiman, pertanian, peternakan, padang rumput, pertambangan, dan kehutanan.

C.2.4. Latar Belakang dan Perkembangan Ekonomi Tanah

Ilmu ekonomi tanah sejak tahun 1980 berkembang cukup pesat,⁷² hal ini terjadi karena setiap kegiatan pembangunan tidak dapat dipisahkan dengan tanah . Walaupun dalam proses penggunaannya tanah tidak dapat habis , akan tetapi kemudahan untuk mendapatkan sebidang tanah tidaklah sama di setiap wilayah . Kemudahan ini dipengaruhi oleh faktor perwatakan tanah itu sendiri , baik secara fisik tanah yang ada atau melekat pada tanah itu sendiri, baik secara fisik tanah yang ada atau melekat pada tanah tersebut (inherent) maupun secara sosial-ekonomi yang menyertainya (extrinsic properties). Hal ini akan menimbulkan suatu hukum permintaan dan penawaran, dan pada akhirnya hukum ini akan mempengaruhi nilai pada suatu bidang tanah.. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting , bukan saja karena fungsinya sebagai faktor produksi , tetapi juga karena implikasi fungsi sosial , budaya dan politiknya . Oleh karena itu tanah tidak hanya mempunyai nilai ekonomis , tetapi juga mengandung aspek sosial dan politik.

⁷² Ibid, h.22.

C.3. Aspek Ekonomi Tanah

C.3.1. Aspek Fiskal dan Administrasi Pertanahan

Dari sudut pandang fiskal , pajak adalah penerimaan negara yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan prinsip dasar menghimpun dana yang diperoleh dari dan untuk masyarakat , melalui mekanisme yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Memperhatikan landasan pemikiran tersebut maka salah satu aspek fiskal dalam ekonomi tanah adalah keberadaan Pajak Bumi dan Bangunan dan Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan disebut dengan sebutan PPh PP 48/1994 dan Pendaftaran tanah.

C.3.2. Aspek Ekonomi Wilayah

Aspek Ekonomi wilayah dapat menjelaskan ekonomi tanah dari investasi yang telah dilakukan untuk pengembangan wilayah, yang diusahakan dapat mendorong ekonomi wilayah.⁷³ Pengembangan wilayah dalam konteks ekonomi tanah dimaksudkan untuk menyediakan lahan dengan harga yang wajar dalam jumlah yang memadai, terkendali dan tepat waktu. Agar tanah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara optimal , maka pengembangan wilayah harus mengikuti rencana peruntukan dan penggunaan ruang yang telah disepakati , mengingat rencana wilayah tersebut merupakan alat untuk mengarahkan, membimbing dan membina penggunaan tanah. Disisi lain, bagi masyarakat merupakan pedoman untuk memenuhi kebutuhannya dalam menggunakan tanah yang dikuasainya, sehingga dapat menghindari penggunaan tanah yang salah

⁷³ Ibid, h.22

(misused), penggunaan tanah yang kurang dimanfaatkan (underused), penelantaran tanah pada daerah yang potensial dan strategis dan keresahan sosial .

Aspek ekonomi wilayah mengandung isyarat untuk memberi perhatian pada jalur ekonomi dan pertumbuhan wilayah. Jalur ekonomi wilayah sangat berperan dalam mengamati perpindahan faktor produksi, migrasi, perpindahan modal, perpindahan industri, sumber daya, inovasi, dan perpindahan manajer.

Perkembangan wilayah dapat dirinci menjadi wilayah maju, wilayah netral, wilayah sedang, wilayah kurang berkembang, dan wilayah tidak berkembang. Wilayah maju, terutama terdapat di kota-kota besar dimana terdapat batas pertumbuhan dan polarisasi. Wilayah ini mempunyai ciri-ciri meningkatnya biaya fasilitas umum, kenaikan harga bahan baku dan energi. Wilayah netral yang dicirikan dengan tingkat pendapatan dan kesempatan kerja yang tinggi, tidak ada tekanan ongkos sosial. Wilayah ini merupakan kota satelit bagi wilayah maju atau merupakan kota permukiman yang melingkar bagi kota metropolitan.

Wilayah sedang merupakan wilayah dengan ciri-ciri campuran, pola distribusi pendapatan dan kesempatan kerja yang relatif baik dan gambaran kombinasi antara daerah maju dan kurang maju, dimana terdapat juga pengangguran dan kelompok masyarakat miskin. Wilayah kurang berkembang atau kurang maju, yaitu wilayah yang tingkat pertumbuhannya jauh dibawah tingkat pertumbuhan nasional, dan tidak ada tanda-tanda untuk dapat mengejar pertumbuhan dan perkembangan nasional. Sedangkan wilayah tidak berkembang, tidak maju atau wilayah miskin, yaitu wilayah dimana industri modern tidak pernah dapat berkembang dalam berbagai skala. Umumnya

ditandai dengan daerah pertanian usaha tani subsisten dan kecil, berpenduduk jarang dan tersebar serta tidak terdapat kota atau konsentrasi permukiman yang relatif besar.

C.3.3. Aspek Politik Ekonomi Tanah

Aspek politik ekonomi tanah dapat mempengaruhi variabel struktur, perilaku dan penampilan pasar tanah.⁷⁴ Struktur pasar akan menampakkan identitasnya setelah diketahui rasio konsentrasi pasar tanah, seperti monopoli pasar. Apabila monopoli pasar tersebut diakumulasi, akan terjadi konsentrasi gugus lekat dalam mekanisme pasar yang pangasanya didominasi oleh pemodal besar yang mempunyai akses, legitimasi dan profesionalisme dibidang perolehan tanah. Tingkat konsentrasi yang tinggi sebagaimana tersebut di atas menunjukkan bahwa pemodal besar mampu mempengaruhi kebijaksanaan pertanahan, begitu pun sebaliknya.

Tingkat konsentrasi seperti ini secara politik dan ekonomi harus dihindari oleh kebijaksanaan pertanahan, karena mengarah pada perubahan struktur pemilikan tanah, dan bertentangan dengan pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 6 UUPA. Dalam politik ekonomi tanah, yang perlu mendapat sorotan adalah dihindari tingkat konsentrasi yang tinggi, mengingat tingkatan tersebut dapat mengarah kepada pasar oligopoli kuat, yang pada gilirannya akan menjadi pasar monopoli. Akibatnya dapat diduga, yaitu terjadi persaingan yang tidak seimbang antara peningkatan harga dan laba atas tanah, mengurangi efisiensi dalam teknik produksi, menurunnya kesejahteraan ekonomi, dan yang paling dikawatirkan adalah meningkatnya ketimpangan penyebaran distribusi pendapatan.

⁷⁴ Ibid, h.28.

Aspek politik ekonomi tanah sebenarnya menginginkan struktur tanah yang kompetitif dalam bentuk persaingan yang wajar. Artinya keuntungan yang diperoleh adalah sehat dan laba yang didapat tidak diperoleh dalam bentuk lain, kecuali ada hubungan ekonomi semata, sehingga persaingan dapat dirumuskan sebagai organisasi yang mengatur mekanisme pasar tanah dan menghasilkan keuntungan ekonomi yang pasti.

Dalam pandangan politik ekonomi tanah secara makro, pertumbuhan ekonomi sangat dipengaruhi oleh meningkatnya persaingan dalam permintaan tanah. Artinya, pemilik tanah harus sedemikian efektif dan efisien dalam mengelola tanah sehingga tanahnya mampu berkompetisi dan menghasilkan keuntungan yang sangat berarti bagi pemiliknya. Sebaliknya, dalam pandangan mikro politik ekonomi tanah, penghambatan persaingan tanah akan menjurus kepada kerugian. Hal ini dapat dipahami mengingat pemilik menjadi statis, tidak ada inovasi dan dinamisasi, namun harga yang diinginkan tetap tinggi.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

Setelah dilakukan penelitian di desa Bulumanis Kidul Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati tentang “ Penentuan Hak dan Pemanfaatan Tanah Timbul Dalam Kaitannya Dengan Pengembangan Ekonomi Wilayah Pantai” maka dapat disajikan data-data sebagai berikut :

A.1. Gambaran Umum Desa Bulumanis Kidul

A.1.1.Lokasi dan Keadaan Geografi

Desa Bulumanis Kidul letaknya sangat dekat dengan jalan raya, pasar desa dan tidak terlampau jauh dari pusat pemerintahan kecamatan maupun kabupaten. Jaraknya sekitar 17 kilometer dari Kabupaten Pati. Dilihat dari batas-batasnya, disebelah Timur terletak Laut Jawa, di sebelah utara terletak desa Bulumanis Lor, di sebelah selatan bersebelahan dengan desa Pangkalan, dan di sebelah Barat berbatasan dengan desa Sekarjalak, yang kesemuanya termasuk wilayah kecamatan Margoyoso.

Dilihat dari tofografinya, desa ini termasuk dataran rendah (dekat pantai utara Jawa) dengan ketinggian 0 sampai 1,5 meter. Dengan bentuk dataran tersebut sebagian besar tanahnya digunakan untuk sawah dan budidaya tambak. Desa ini dilintasi dua sungai, yaitu Sungai Suwatu dan Sungai Pangkalan. Sungai-sungai ini juga merupakan tempat pembuangan limbah industri tepung tapioka dari desa Ngemplak Kidul dan sekitarnya, sehingga mencemari persawahan dan tambak di hilirnya.

Menurut Data Monografi Desa Bulan Juni 1995,¹ luas desa Bulumanis Kidul meliputi 365.449 hektar. Dari luas tersebut 60.000 ha digunakan untuk pemukiman dan bangunan umum, 156.715 ha dimanfaatkan untuk persawahan, 143.385 untuk tambak, dan sisanya untuk kuburan dan jalan. Desa ini memiliki jalan desa sepanjang 4,9 kilometer, dimana 4 kilometer diantaranya sudah beraspal. Dengan kondisi jalan demikian hampir semua alat transportasi seperti sado, sepeda, sepeda motor, mobil, bisa masuk dengan mudah.

Alat transportasi yang dimiliki penduduk Bulumanis Kidul meliputi sepeda 80, dokar/sado 5, gerobak 2, sepeda motor 30, mobil pribadi 2, dan truk 1 buah. Sedangkan alat komunikasi, sebagian besar rumah mempunyai radio, televisi ada 97 buah,

A.1.2.Asal-usul Desa dan Penduduk

Menurut tokoh-tokoh masyarakat dan tetua-tetua desa,² awal mula berdirinya desa Bulumanis ada sangkut pautnya dengan orang dari Kerajaan Mataram. Sekitar abad 18, ada seorang pelarian dari Mataram beserta pengikutnya yang dikejar-kejar Belanda bersembunyi di daerah Tuban, Jawa Timur. Orang yang bernama Lokadendo tersebut, kemudian melanjutkan persembunyiannya di daerah Pati Utara. Lokadendo selanjutnya memutuskan untuk bertempat tinggal di daerah tersebut dengan cara membuka hutan untuk perkampungan. Pada saat sedang memabat hutan tersebut, Lokadendo menemukan sebuah pohon Bulu yang sedang berbuah. Kemudian diambilnya sebuah untuk dicicipi dan ternyata manis rasanya.

¹ Sumber Monografi Desa Tahun 1995.

² Wawancara dengan H.M.

Bermula dari kejadian itu, Lokadendo menamakan daerah tersebut sebagai Desa Bulumanis dan akhirnya dia berkuasa disitu dengan sebutan Buludono.

Sebelum Lokadendo sampai di desa Bulumanis , dia sebenarnya telah menjalin hubungan asmara dengan anak Ki Ageng Kelet (saudara seperguruannya) yang juga melarikan diri dan kemudian bermukim di Kelet , Jepara . Setelah Buludono bertempat tinggal di Bulumanis hubungan itu sempat terputus , sehingga akhirnya putri Ki Ageng Kelet sakit-sakitan . Ki Ageng Kelet mengeluarkan sayembara bahwa barang siapa bisa menyembuhkan putrinya , jikalau laki-laki akan dinikahkan dengan putrinya dan jika perempuan akan dijadikan saudaranya.

Kabar sayembara ini didengar oleh Buludono , kemudian dengan dikawal pengikutnya dia mengikuti sayembara dan berhasil menyembuhkannya. Tetapi Ki Ageng Kelet cidra ing janji (mengingkari janji) , dengan alasan saudara seperguruan tidak boleh jadi menantu . Buludono marah,terjadi perkelahian antara Ki Ageng Kelet dengan Buludono di hutan Wonosari. Ki Ageng Kelet dan anak buahnya bisa dikalahkan Buludono dan keplayu ing yudo (melarikan diri).Oleh karena secara kasar tidak akan mampu mengalahkan Buludono , timbullah niat jahat Ki Ageng Kelet yang pura-pura akan menikahkan anaknya dengan Buludono . Namun sesampainya di kediaman Ki Ageng Kelet , Buludono ditahan dan disiksa dengan berbagai cara tetapi tidak bisa mati . Akhirnya Buludono mau menunjukkan kelemahannya dengan syarat , jika ia meninggal dimakamkan di desa Bulumanis. Kemudian dipersiapkan merebus timah sampai mencair, dan kemudian diminumkan . Saat ajal Buludono hampir dekat Ki Ageng Kelet berkata

mengingkari janji tidak mau memakamkan di Bulumanis , tetapi dimakamkan di desa Keling Kelet hingga sekarang. Pada saat mendengar itu dan sebelum menghembuskan nafasnya, Buludono berwasiat kepada orang-orang Bulumanis bahwa barang siapa berziarah kepadanya maka dia akan kebal dan sakti.

Sepeninggal Buludono pemerintahan desa Bulumanis kosong. Kemudian muncullah seorang tokoh hitam bernama Joyorangas yang memproklamkan sebagai penguasa Bulumanis dan tidak mau membayar upeti kepada Bupati. Tetapi bersamaan itu Ki Ageng Kelet yang juga merasa berhak atas desa Bulumanis , menghadap pamannya , Ki Brojoseti (penguasa desa Dukuhseti) agar Bulumanis diurusnya. Kemudian Ki Brojoseti mengutus anaknya , Brojonoto untuk menjadi penguasa di Bulumanis.

Ketika Brojonoto datang di Bulumanis dan mengetahui sudah ada Joyorangas, maka terjadilah perselisihan pendapat dan hampir terjadi perkelahian. Namun akhirnya mereka sepakat membagi Bulumanis menjadi dua , dengan batas jalan yang membelah desa (sekarang di sebelah jalan itu berdiri Kantor Polsek Margoyoso). Pada malam harinya Joyorangas sembunyi-sembunyi menambah luas desanya dengan memasang patok pelepah pohon aren di sebelah utara jalan . Dengan kesaktiannya patok itu tidak bisa dicabut oleh orang Bulumanis Lor, maka diakui oleh penguasa Bulumanis Lor bahwa tambahan tanah itu sebagai bagian wilayah Bulumanis Kidul.

Kesewenang-wenangan Joyorangas ini didengar oleh Bupati Pati, sehingga Bupati memasang sayembara kepada siapa saja yang bisa memerdekakan Bulumanis Kidul akan diberi hadiah sebagai penguasa setempat. Sayembara ini didengar oleh Ki Gede Gemi (kemudian bernama H.Achmad Mizan) dan

pamannya K.H. Abdul Azis. Selanjutnya kedua orang ini bersepakat mengirim salah seorang putranya bernama Kusumowijoyo untuk menundukkan Joyorangas. Pada tahap pertama, Kusumowijoyo pura-pura kalah, dan akhirnya minta pusaka Ki Gede Gemi berupa keris Kantar Meduro dan Ki Jangkung. Dengan bekal ini Joyorangas mengaku kalah dan diberi sebidang tanah, sedang Kusumowijoyo menjadi penguasa Bulumanis Kidul.

Sejak itulah Kusumowijoyo beserta anak keturunannya berdiam di Bulumanis Kidul, sepeninggalnya yang memegang pemerintahan di Desa sampai sekarang adalah keturunan Kusumowijoyo. Di samping itu di desa ini juga berdiam anak keturunan Joyorangas. Unikny sebagian besar anak keturunan Kusumowijoyo bertempat tinggal di sebelah utara sungai Suwatu, sedang keturunan Joyorangas berdiam di sebelah selatan sungai tersebut, sehingga sampai sekarang disebut juga wong kidul kali(orang selatan sungai).

A.1.3. Pemilikan, Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah

Menurut seorang perangkat desa ³, dahulu sebelum diberlakukannya UU Pokok Agraria (UU No.5 Tahun 1960) di desa Bulumanis Kidul ada 3 sistem pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah yaitu tanah yasan, tanah bengkok dan tanah bondodeso. Tanah yasan dari kata yoso yang berarti membuat, adalah sawah atau tambak yang sengaja dibuat atau dibuka oleh seseorang dan kemudian menjadi miliknya sendiri yang dapat diwariskan kepada anak-cucunya. Sedangkan tanah bondo deso, yang berarti hartanya desa, yaitu suatu tanah ulayat desa yang dimiliki bersama oleh penduduk desa, dan untuk menggarapnya biasanya ada suatu aturan khusus dari desa.

³ Hasil wawancara dengan Ab Kh

Kemudian tanah bengkok , terdiri dari dua jenis yaitu tanah bengkok sarekat deso dan tanah bengkok norowito . Tanah bengkok sarekat deso yaitu tanah yang diberikan desa pada seseorang yang menjabat sarekat deso (perangkat desa). Penjelasan lebih lanjut tentang sarekat deso akan diuraikan dalam Bab ini pada bagian sistem pemerintahan desa,

Sedangkan tanah bengkok norowito dari kata Jawa *noro* yang berarti orang dan *suwito* yang berarti mengabdikan , yaitu suatu tanah imbalan bagi seseorang yang telah mengabdikan dirinya bagi kepentingan desa , misalnya menjadi penjaga malam , membuat jalan , saluran air dan sebagainya . Di Desa Bulumanis Kidul dulu ada 317 orang pemegang hak norowito yang masing-masing orang menguasai 0.25 hektar . Bagi pemegang tanah norowito ini ada ketentuan-ketentuan khusus sebagai berikut :

1. Tanah norowito hanya diberikan kepada orang laki-laki warga desa yang mampu bekerja untuk kepentingan desa.
2. Apabila seorang pemegang tanah norowito meninggal atau sudah tua dan tidak mampu bekerja lagi untuk desa , kedudukannya dapat digantikan oleh anak lelakinya yang sanggup bekerja untuk kepentingan desa.
3. Jika pemegang norowito meninggal dan tidak punya anak laki-laki atau anak laki-lakinya tidak mau menggantikan tugas orang tuanya, maka tanah ini diberikan pada orang lain yang mau menerimanya.

Setelah berlakunya Undang-undang Pokok Agraria pada tahun 1960, maka tanah-tanah tersebut kemudian dirubah status kepemilikannya . Tanah yasan dan tanah bengkok norowito kemudian dirubah menjadi tanah hak milik. Sedangkan tanah bengkok sarekat deso dikonversi menjadi tanah hak pakai perangkat desa .

Tanah bondo deso yang masih diakui sebagai hak ulayat desa, saat ini disewakan dan hasilnya dipakai untuk kepentingan pembangunan desa.

Menurut Sekretaris Desa ⁴, akibat perubahan status dari tanah bengkok norowito dan tanah yasan menjadi hak milik, berakibat adanya kebebasan untuk menjual tanahnya. Terutama pada pemilik bekas bengkok norowito yang tanahnya tidak begitu luas, dengan alasan sudah menjadi miliknya maka dia bebas berkehendak apa saja. Apabila panen gagal dan terlibat hutang maka pemilik – pemilik tanah sempit ini akan menjual tanahnya pada orang lain. Di Desa Bulumanis, tanah boleh dijual kepada siapa saja asal pada orang yang masih satu kecamatan atau tetangga kecamatan. Perangkat desa ini memberikan contoh, seseorang dari tetangga kecamatan telah membeli tanah di Desa Bulumanis.

Perubahan ini, menurut perangkat desa tersebut berakibat antara lain pada pekerjaan desa misalnya membuat jalan, memperbaiki saluran dan sebagainya. Dahulu pemerintah desa tinggal memberi perintah pada pemegang tanah bengkok norowito untuk mengerjakannya. Sekarang sulit mengajak orang bekerja bakti, tetapi mereka sudah menggantinya dengan uang atau membayar kuli.

A.1.4. Demografi

Penduduk desa Bulumanis Kidul menurut Data Potensi Desa Juni 1995 berjumlah 3.642 orang, yang terbagi dalam 732 kepala keluarga. Mereka mendiami tiga dukuh yang ada di desa Bulumanis Kidul, yakni dukuh Bulumanis yang terletak di sebelah Utara sungai Suwatu, dukuh Nosari di Selatan sungai Suwatu, serta dukuh Ngelom juga di Selatan sungai paling Timur dekat dengan

⁴Hasil wawancara dengan Ch

lokasi persawahan dan pertambakan . Dengan luas desa 365.449 hektar , maka tingkat kepadatannya termasuk sangat tinggi yaitu 800 jiwa per kilometer.

Mobilitas penduduk , menurut seorang perangkat biasanya disebabkan oleh kelahiran , kematian ; datang dan pindah . Dari data potensi desa bulan Juni 1995 memperlihatkan adanya kelahiran 38 orang , kematian 20 orang , datang 20 orang dan pindah 16 orang . Sedangkan komposisi penduduk dilihat dari umur dan jenis kelamin dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1
Penduduk Menurut Umur dan Jenis kelamin

Umur	Laki-Laki	Perempuan
0 - 4	280	302
5 - 9	250	266
10 - 14	206	246
15 - 19	156	189
20 - 24	170	162
25 - 29	156	160
30 - 34	150	160
35 - 39	145	165
40 - 44	79	74
45 - 49	74	87
50 - 54	34	46
55 - keatas	26	36
Jumlah	1726	1893

Sumber : Data Potensi Desa, Juni 1995.

A.1.5. Agama

Menurut data Monografi Desa bulan Juni 1995, jumlah penduduk yang beragama Islam ada 3.633 orang , sedang 9 orang lainnya beragama Kristen Protestan . Penduduk Bulumanis Kidul pada umumnya merupakan pemeluk agama Islam yang kuat . Barangkali ini tidak bisa dilepaskan dengan sejarah dan asal usul penduduk Desa Bulumanis Kidul , dimana Kusumowijoyo adalah putra K.H. Abdul Azis yang masih saudara dengan K.H. Achmad Muthomakin dari desa Kajen, seorang penyebar agama Islam pertama kali di daerah Pati Utara.

Namun ada juga sebagian kecil yang baru menjalankan kewajiban sebagai umat Islam , yakni orang-orang Ngelom . Menurut perangkat desa , mereka ini dipandang sebelah mata oleh orang Bulumanis lainnya . Kemudian seorang perangkat desa berinisiatif membuat Mushola secara gotong-royong dengan melibatkan masyarakat Ngelom . Selain itu dia juga merangkul anak-anak mereka dalam yayasan yatim-piatu . Sekarang gagasannya itu sudah mulai membuahkan hasil , yakni pencurian ikan dan udang yang dilakukan orang-orang Ngelom mulai berkurang.

Sarana ibadah dan lembaga sosial keagamaan yang dimiliki desa Bulumanis terdiri dari 1 mesjid , 12 mushola , 1 yayasan yatim-piatu , serta 2 pondok pesantren Al Himadiyah . Di desa Bulumanis terdapat kiai yang cukup berpengaruh yaitu K.H. Abdul Madjid (pimpinan PP.Asy Syamsiyah) , K.Bisri (pimpinan PP.Al.Hamidiyah) , serta K.Abdul Azis , adalah orang NU moderat dan tangan kanan seorang pengurus PBNU Pusat yakni K.H.M.A. Sahal Machfud.

Aktivitas penduduk dalam kegiatan keagamaan sangat menonjol. Para bapak yang dalam kesehariannya sering memakai sarung , aktif mengikuti pengajian baik di desanya sendiri maupun ke desa Kajen. Demikian juga ibu-ibu yang rata-rata memakai kerudung juga giat melaksanakan pengajian. Sedangkan anak-anak kecil banyak masuk TK Tarbiyatul Atfal yang diasuh K.Abdul Azis . Sementara pemudanya banyak yang aktif di kegiatan remaja mesjid.

A.1.6.Pendidikan

Pada umumnya daerah Pati Utara merupakan daerah yang cukup makmur dan maju jika dibandingkan dengan daerah Pati Selatan atau Timur yang tanahnya kering . Kemakmuran ini terlihat dengan banyaknya sarjana dan orang-orang yang berhasil dilihat dari segi materi . Demikian juga dengan kondisi desa Bulumanis Kidul .Menurut seorang perangkat desa, orang-orang dari desa ini banyak yang sudah berhasil berkat pendidikannya , misalnya ada yang menjadi pilot Boeing 747 , dan seorang insinyur di BATAN Serpong yang sudah menyelesaikan pascasarjananya di negara Perancis.

Pada umumnya para orangtua di desa Bulumanis sangat mementingkan pendidikan bagi anak-anaknya.Beberapa perangkat desa yang sudah berumur di atas 45 tahun juga ada yang pernah mengenyam kuliah di perguruan tinggi dan tamat sarjana, kepala desanyapun juga seorang insinyur.Seorang petani penggarap tambak senior mengungkapkan , bahwa dia tidak bisa mewariskan harta pada anak-anaknya tetapi hanya memberikan bekal kepintaran (sekolah), dengan alasan harta akan bisa habis sedangkan kepandaian terbawa sampai mati.

Sarana dan lembaga pendidikan di desa Bulumanis Kidul terdiri dari 2 SD Negeri , 1 SD Islam , 2 Taman kanak-kanak yaitu TK Darma Wanita dan TK Tarbiyatul Atfal, 1 SMP Islam dan 1 SMEA Gajah Mada. Selain pendidikan formal , ada juga penduduk yang pernah mengikuti kursus-kursus , tetapi tidak terekam dalam data monografi desa . Penulis pernah melihat ada seorang remaja yang minta surat keterangan dari desa untuk belajar kursus montir di Pati . Dan juga ada seorang pemilik tambak yang mengungkapkan bahwa dia pernah kursus tentang pertambakan di Semarang. Secara terinci tentang jumlah penduduk menurut tingkat pendidikan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2
Penduduk Menurut Pendidikan

Pendidikan	Jumlah
Belum sekolah	495
Tidak tamat SD/ sederajat	321
Tamat SD/ sederajat	827
SMP/ sederajat	330
SMA/ sederajat	361
Akademi/D1 – D3	30
Sarjana	35
Buta Aksara (10 – 55 tahun)	-

Sumber : Data Potensi Desa, Juni 1995.

A.1.7. Mata Pencaharian

Mengingat bentuk tofografi desa Bulumanis Kidul berupa dataran rendah , maka sebagian besar mata pencaharian mereka adalah sebagai petani sawah , petani tambak , penggarap sawah maupun tambak , dan buruh tani . Kemudian urutan berikutnya adalah para pedagang ,pegawai negeri , guru , tukang kayu , tukang batu , pembuat kerupuk , pensiunan , tukang jahit , tukang cukur , dokter dan lain sebagainya.

Untuk bercocok tanam di sawah , para petani masih mengandalkan air hujan , dan untuk musim kering ada yang memakai pompa artetis. Dengan tidak adanya saluran irigasi teknis dan tidak bisa dimanfaatkan secara penuh air sungai Suwatu sungai Pangkalan yang sudah tercemar limbah tepung tapioka dari desa Ngemplak maka petani sawah hanya bisa panen dua kali dalam setahun . Padahal jenis tanahnya merupakan jenis tanah kelas satu ,yaitu termasuk jenis tanah subur.

Pada umumnya jenis sawah mereka ditanami padi sepanjang tahun , dan beberapa diantaranya di pematangnya ditanami dengan kacang panjang . Pada bulan Maret 1996 , banyak petani sawah yang gagal panen, karena padinya terserang hama yang mengakibatkan daunnya menguning dan kemudian mati. Para petani sudah mencoba berbagai jenis obat hama , tetapi tidak bisa menanggulangi jenis hama tersebut , yang oleh penduduk setempat disebut diserang virus. Jika sudah terserang maka petani akan membatnya dan kemudian membuat persemaian baru untuk ditanami lagi . Sawah itu rata-rata milik orang kaya yang umumnya juga memiliki tambak juga . Biasanya sawah itu dikerjakan oleh orang-orang yang tidak punya tanah dengan sistem bagi hasil . Ada juga penggarap sawah yang juga menjadi penggarap tambak dari pemilik

sawah yang digarapnya dan upah sebagai penggarap tambak jauh lebih tinggi, tiap 4 jam kerja upahnya Rp 20.000,-, apalagi upah buruh pada waktu panen jauh lebih mahal lagi.

Selain bertani sawah , sebagian lainnya juga bertani tambak. Dalam pengelolaannya , pada umumnya tambak juga dikerjakan dengan sistem bagi hasil. Dalam bagi hasil ini yang menjadi penggarap adalah orang yang tidak bertanah , yang beberapa diantaranya juga sebagai penggarap sawah pemilik tambak .Tetapi pada awal tahun 1996 hampir semua petani tambak tidak berhasil memanen udangnya karena terserang virus .

Mata pencaharian lainnya adalah sebagai buruh tani . Mereka ini karena tidak bertanah menyediakan tenaganya untuk bekerja di sawah maupun di tambak sebagai kuli . Menurut seorang kuli , lebih enak bekerja di tambak daripada menjadi kuli di sawah , karena upah bekerja di tambak lebih tinggi dari pada di sawah . Lebih-lebih saat panen di tambak , untuk beberapa jam mereka dapat upah sampai Rp 20.000,- dan jika sedang panen bandeng mereka memperoleh tambahan beberapa ekor bandeng.

Selain bertani sawah dan tambak , di desa Bulumanis Kidul juga ada penduduknya yang bekerja sebagai pembuat krupuk .Menurut seorang perangkat⁵ desa ada 15 orang pembuat krupuk , dan rata-rata mereka berhasil meningkatkan kesejahteraannya. Dalam pengamatan penulis , rumah-rumah pembuat krupuk ini umumnya cukup baik, bahkan lantainya pun keramik.

⁵Hasil wawancara dengan Abd

Dalam proses pembuatan krupuk mereka telah menggunakan mesin , dan dibantu oleh beberapa orang buruh . Apabila saat hujan atau berawan mereka menggunakan mesin open untuk proses pengeringan. Dengan usaha membuat krupuk ini , seorang pengrajin krupuk yang tamatan MTs(setingkat SMP) , dalam waktu 5 tahun sudah mampu membeli rumah tanah permanen seharga 6 juta rupiah dan juga memiliki sebuah mobil untuk memasarkan krupuknya hingga sampai ke Kecamatan Bangsri Kabupaten Dati II Jepara ,

Sedangkan penduduk lainnya bekerja sebagai pedagang , baik yang berhubungan dengan ikan maupun tidak . Di desa ini juga ada dua orang pedagang pengumpul hasil ikan bandeng dan udang windu . Mata pencaharian sebagian penduduk sebagai pedagang ini juga didukung oleh dekatnya pasar dan kemudian didukung pula oleh sarana transportasi dari tempat tinggal mereka yang cukup memadai.

A.1.8. Organisasi Sosial

A.1.8.1. Pelapisan Masyarakat

Dengan memperhatikan sejarah dan asal-usul masyarakat desa Bulumanis Kidul , maka di desa ini seorang dianggap mempunyai “kedudukan” lebih tinggi apabila mereka berasal dari keturunan danyang (pendiri desa) yang dianggapnya mempunyai keturunan “darah biru” , mempunyai pengetahuan agama Islam yang luas dan mendalam (Kiai) , yang mempunyai tanah yang sangat luas , yang mempunyai harta kekayaan yang cukup, juga mereka yang berpendidikan tinggi , perangkat desa dan pegawai negeri . Orang-orang yang mempunyai “kelebihan” seperti tersebut di atas , oleh masyarakat desa dianggap sebagai orang yang

mempunyai kedudukan yang terpendang . Terlebih lagi jika ada yang memiliki gabungan dua atau lebih jenis “kelebihan” gabungan tersebut.

Zaman dahulu , dan masih tersisa hingga sekarang , orang-orang keturunan danyang Kusumowijoyo yang bertempat tinggal di sebelah utara Sungai Suwatu merasa memiliki darah bangsawan Kerajaan Mataram Surakarta . Salah seorang dari mereka mengungkapkan bahwa mereka masih memelihara silsilah itu dan bahkan menyatakan masih keturunan dari Nabi Muhammad. Mereka juga membedakan dengan keturunan Joyorangas yang bertempat tinggal di Selatan sungai Suwatu . Mereka menganggap keturunan Joyorangas ini masih memiliki sifat-sifat yang tidak terpuji.

Dari pengamatan penulis, biasanya orang-orang keturunan Kusumowijoyo memiliki pembawaan yang sopan , berpendidikan cukup baik dalam bidang agama maupun pendidikan umum , dan umumnya cukup kaya untuk ukuran desa . , dan merupakan golongan pemilik sawah maupun tambak . Dari golongan orang-orang inilah yang banyal menelorkan sarjana-sarjana yang handal dalam bidangnya. Sedangkan menurut perhitungan perangkat desa , di selatan sungai Suwatu tidak sampai sepuluh yang menjadi sarjana.

Di samping itu dalam penelitian ini penulis melihat , di Selatan sungai Suwatu mulai ada perubahan yaitu tumbuhnya orang-orang yang berhasil dari membuat krupuk . Dari 15 pembuat krupuk di desa Bulumanis Kidul , lebih dari sepuluh orang berdiam atau bertempat tinggal di sebelah Selatan Sungai . Ada juga beberapa diantaranya yang sudah bisa membeli sawah , membeli mobil , dan rumahnya juga cukup bagus .

Lapisan sosial masyarakat di desa Bulumanis Kidul ini juga bisa dilihat dari luas tanah yang dimiliki . Tanah yang dimiliki seseorang dapat diperoleh karena warisan , dari membeli , dan juga menyewa . Di desa Bulumanis Kidul , menurut beberapa penduduk dijelaskan bahwa sebagian besar yang menguasai tambak disini diperoleh dari sewa .Sementara itu bagi mereka yang tidak mempunyai tanah , dan bekerja sebagai penggarap maupun buruh tani , merasa mereka berada di bawah yang memiliki dan menguasai tanah.

Di samping itu mereka yang berpengetahuan luas di bidang agama seperti seorang Kiai , seorang Haji juga mendapat penghargaan lebih dibanding orang lainnya . Sebagai pemeluk agama Islam yang taat , dan apalagi mereka merupakan anggota Nahdlatul Ulama (NU) , menempatkan seorang Kiai sebagai figur yang sangat dihormati. Kemudian sebagai daerah yang sangat peduli terhadap arti pentingnya pendidikan, maka orang-orang yang berpendidikan tinggi juga mempunyai tempat lebih tinggi dibanding dengan lainnya.

Demikian pula dengan mereka yang bekerja sebagai pegawai negeri , perangkat desa, dianggap mempunyai status yang lebih dibandingkan dengan yang bukan .Dalam pada itu seseorang yang mempunyai tanah yang luas dan dengan demikian dalam bidang ekonomi menonjol , serta mempunyai kesempatan besar untuk meraih ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi , dan akhirnya bisa menjadi pegawai pemerintah akan menambah lebih tinggi lagi status sosialnya di mata masyarakat.

Akan tetapi seperti karakter masyarakat pantai pada umumnya , yang berbeda dengan orang Jawa pedalaman yang lebih dekat dengan pusat kerajaan , orang desa Bulumanis Kidul cukup terbuka , bersuara keras, dan berpembawaan

lugas . Dengan karakter yang demikian , sekalipun dalam hati mengakui status seseorang, tetapi dalam keseharian mereka bergaul akrab seolah-olah tanpa adanya jarak.

Penulis mengamati , seseorang yang masih keturunan Kusumowijoyo dan berpendidikan tinggi , cukup kaya , mempunyai tambak yang sangat luas , dan menjabat sebagai perangkat desa bergaul dan bertegur sapa dengan akrab kepada orang yang mempunyai status lebih rendah . Bahkan seorang penggarapnya yang dulunya teman sekelas waktu duduk di bangku Sekolah Dasar berbicara dengan dia tanpa menggunakan bahasa Jawa kromo (halus) . Tetapi jika sedang ada tamu di rumah pemilik tambak tersebut , maka si penggarap “ngajeni” (menghormati) dengan berbicara secara kromo kepada pemilik tambak.

A.1.8.2.Kekerabatan

Sebagaimana sudah disinggung sedikit di atas , dalam sejarahnya penduduk yang mendiami desa Bulumanis Kidul terdiri dari keturunan Kusumowijoyo dengan keturunan Joyorangas. Sebagai penguasa desa Bulumanis Kidul , sudah barang tentu Kusumowijoyo memiliki tanah yang sangat luas dan sebagian kecil yang diberikan pada Joyorangas . Anak keturunan mereka berdua ini berkembang dan mendiami desa Bulumanis Kidul secara bersamaan .Tanah-tanah mereka ini kemudian diwariskan kepada anak , cucu ,dan keturunannya sampai sekarang.

Sistem pewarisannya , menurut seorang perangkat desa sebagian besar masih dilakukan menurut ketentuan hukum waris adat setempat , dan lainnya menurut hukum Islam . Menurut hukum adat setempat tidak ada perbedaan bagian antara anak laki-laki dengan anak perempuan , dan juga tidak ada

ketentuan anak laki-laki dapat sesuatu yang khusus daripada anak perempuan dan begitu juga sebaliknya . Biasanya harta warisan diukur dengan nilai uang kemudian baru dibagi rata diantara yang menjadi ahli warisnya.

Dalam hal perkawinan saat ini , menurut seorang perangkat desa dinyatakan bahwa ada ketentuan seseorang harus kawin dengan keturunan siapa , berasal dari mana , asal calon mempelai suka dan seagama. Banyak juga terjadi orang-orang asal desa ini yang menikah dengan orang luar desa bahkan ada yang menikah dengan orang Jakarta . Demikian juga orang dari sebelah Utara sungai Suwatu kawin dengan orang dari sebelah Selatan sungai yang mayoritas masih keturunan Joyorangas .

Namun dalam pemerintahan desa , terlihat bahwa yang menjabat Kepala Desa (Kades) dan perangkatnya kebanyakan adalah anak keturunan Kusumowijoyo . Dilihat dari sejarahnya , yang menjabat Kades sejak Kusumowijoyo hingga sekarang semuanya merupakan keturunan Kusumowijoyo. Saat ini Kades dan sebagian besar perangkatnya juga masih bersaudara. Tetapi sekalipun masih saudara tidak harus yang menjadi Kades harus dari keluarga yang lebih tua daripada perangkatnya.

A.1.8.3. Sistem pemerintahan

Sebelum diberlakukannya UU No.5 Tahun 1979 tentang pemerintahan desa yang telah diganti dengan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah atau yang lebih dikenal dengan UU otonomi daerah,yang peraturan pelaksanaan untuk mengatur desa yaitu dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Sesuai dengan

tuntutan reformasi maka penggantian UU tersebut tampak telah memberikan peluang untuk adanya suatu otonomi yang lebih luas dari masa sebelumnya dan lebih memberdayakan masyarakat adat dan lembaga-lembaga adat yang ada di negara kita. UU No.22 tahun 1999 secara yuridis formal berlaku sejak tanggal 7 Mei 1999, tetapi secara yuridis materiil berlaku pada tahun 2001. Sebelum diberlakukannya UU itu maka Kades masih dipanggil orang dengan sebutan pak Petinggi, demikian pula untuk jabatan-jabatan lainnya. Hingga sekarang orang masih sering memanggil dengan sebutan-sebutan lama.

Dalam hirarkhinya, sarekat deso terdiri dari Petinggi yang dalam menjalankan tugasnya, dibantu Carik, Kamituo, Kebayan, Petengan, Modin, dan Ulu-ulu. Dalam satu desa hanya ada satu Carik, yang bertugas mengurus administrasi desa. Tetapi untuk jabatan lainnya bisa terjadi ada lebih dari satu, tergantung luas dan jumlah penduduk yang dipunyai desa.

Dalam tugasnya Carik dibantu oleh Kebayan untuk menyampaikan pengumuman penting dari Petinggi. Kemudian Petengan bertugas menjaga keamanan desa dari gangguan pencuri, perampok. Sedangkan Modin mengurus dibidang keagamaan seperti perkawinan, dan kematian. Sementara Ulu-ulu bertugas mengatur distribusi air secara adil untuk para petani. Seorang Kamituo yang juga seorang Kepala Dukuh bertanggung jawab terhadap Dukuhnya. Mereka ini semua bertanggung jawab pada petinggi.

Selain sarekat deso tersebut, desa juga memiliki orang-orang yang mendarma-baktikan tenaganya untuk pekerjaan desa. Pekerjaan desa tersebut adalah pembuatan jalan, saluran air, bendungan dan lain sebagainya. Sebagai

imbalannya mereka ini mendapat tanah bengkok norowito untu digarap selama dia memangku tugas tersebut.

Kemudian setelah diberlakukan UU No.5 tahun 1979 yang telah diganti dengan UU No 22 tahun 1999 , maka sistem pemerintahan desa di seluruh Indonesia menyesuaikan dengan perubahan-perubahan itu secara bertahap . Untuk desa Bulumanis Kidul , tidak ada perubahan yang berarti dengan nama jabatan-jabatan baru tersebut . Hanya tinggal menyesuaikannya, misalnya Carik menjadi Sekretaris Desa dengan tugas yang tiada beda dengan beban tugas yang dahulu, Lembaga Musyawarah Desa menjadi Badan Perwakilan Desa, Kemudian Kamituo menjadi Kepala Urusan (Kaur) Pemerintahan, dan lainnya menyesuaikan dengan jabatan Kaur Perekonomian, Kaur Pembangunan, dan Kaur Kesejahteraan Rakyat (Kesra) . Bila ada lebih dari satu Kabayan misalnya maka yang lainnya menjadi Pembantu Kaur.

A.1.9. Tanah Timbul

Tanah timbul menurut istilah masyarakat desa Bulumanis Kidul disebut “tanah kisik” artinya tanah yang muncul di pesisir atau di pinggiran pantai. Tanah ini terbentang di garis pantai desa yang panjangnya sekitar 3000 meter. Tanah timbul ini sudah muncul dan ada sejak lama sekali, serta tidak diketahui persis kapan awal terbentuknya tanah timbul. Jika dilihat dari sejarah desa, para pendiri desa dulu juga membuat tambak sebagai bagian dari mata pencaharian mereka. Tambak-tambak buatan para pendiri desa ini sekarang berada disekitar 2500 meter dari pantai yang sekarang. Dengan demikian kemunculan tanah timbul ini sudah ada sejak ratusan tahun yang lalu dan berlanjut hingga saat ini.

Proses terjadinya tanah timbul adalah adanya pengendapan lumpur (sedimentasi) yang dibawa dari sungai, baik sungai yang melintasi desa Bulumanis Kidul atau desa-desa disekitarnya maupun yang lebih jauh dari desa tersebut, proses tersebut berlangsung bertahun-tahun dari zaman dahulu sampai sekarang, sehingga pada saat ini muncul pulau-pulau lumpur (mud island) yang disebut sebagai tanah timbul. Jika dilihat dari tofografi, desa ini terletak di pantai utara Pulau Jawa dan khususnya berada di pantai sebelah timur semenanjung Muria. Dengan keadaan yang demikian sedimentasi yang ada di pantai utara Jawa khususnya di wilayah Juana dan pantai sebelah Timur semenanjung Muria, pada saat air pasang atau datangnya angin Timur maka tanah ini akan terhempas dan mengendap di sepanjang pantai timur semenanjung Muria, termasuk pantai Bulumanis Kidul.

Luas tanah timbul dari sejak desa ini berdiri sampai sekarang sudah ada ratusan hektar dan semuanya sudah jadi tambak. Berkaitan dengan penyusunan tesis ini akan dilihat tanah timbul yang muncul dalam waktu 30 tahun terakhir yaitu sejak tahun 1970-an atau sejak pemerintahan desa dipegang oleh Kepala Desa H.S. Sejak tahun itu hingga sekarang, luas tanah timbul yang sudah jadi tambak sekitar 154.124 meter persegi atau 15,4 hektar. Dari luas tanah timbul tersebut telah dibuat menjadi 19 bidang tambak, yang terbagi dalam 3 penguasaan atau pemilikan yaitu, *pertama*, dikuasai oleh mantan Kades (sebagian telah disertifikatkan Hak Milik) dan sebagian telah dijual belikan dan diatas namakan orang lain; *kedua*, dikuasai oleh Yayasan Al Muttaqin; dan *ketiga* dikuasai oleh warga masyarakat . Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 3

Penguasaan Tanah Timbul

Penguasaan Tanah Timbul					
Sudah Bersertifikat HM			Belum Bersertifikat		
Bidang Tambak	Luas (M)	Pemilik	Bidang Tambak	Luas (M)	Dikuasai
5	49.694	MK	3	17.260	W
			3	26.670	LKI
			8	60.500	MK

Sumber : Data Dewan Presidium Reformasi Ds. Bulumanis Kidul.

Keterangan: W: Warga; LKI: Lembaga Keagamaan Islam; MK: Mantan Kades

Luas tanah timbul ini bisa berkurang maupun bertambah sesuai dengan kondisi ombak/pasang surut air laut , jadi boleh dikatakan bahwa sifat tanah timbul di desa Bulumanis Kidul ini sebagian labil, berubah setiap saat baik dari segi bentuk maupun luasnya, jadi perubahan ini disebabkan oleh faktor alam. Perubahan tersebut dapat bersifat menambah atau mengurangi bentuk, jumlah dan luasnya. Perubahan yang mengakibatkan timbulnya atau bertambahnya tanah timbul dapat sering menimbulkan konflik atau sengketa kepemilikan. Hal ini karena keberadaan tanah timbul merupakan sumber daya alam baru bagi kehidupan manusia. Sumber daya alam yang baru tersebut secara ekonomis potensial untuk usaha pertambakan maka sering dijadikan rebutan oleh warga masyarakat yang tidak memiliki lahan. Apabila air laut sedang surut maka akan terlihat tanah timbul baru diluar tambak, kemudian tanahnya ditata untuk

dibuat tambak-tambak baru, jika tambak baru ini tidak hancur oleh kikisan ombak maka luas tanah timbul akan bertambah. Namun sebaliknya jika tambak baru ini tergerus oleh ombak, yang menurut penduduk desa disebut “ombak gerong” maka tambak baru bisa hancur dan tenggelam, sehingga luasnya menjadi semakin berkurang.

Dilihat dari perbandingannya, lebih luas tanah timbul baru yang muncul daripada tanah timbul yang hilang sebagai akibat dari abrasi “ombak gerong”. Kendatipun dalam skala kecil, abrasi ini terus berlangsung karena tidak ada lagi penahan atau pemecang ombak secara alami yaitu pohon bakau atau *mangrove*. Dulu, sekitar 25 tahun yang lalu masih banyak pohon bakau yang tumbuh di bibir pantai, tetapi pohon ini ditebang dan tidak diremajakan kembali, karena diperlukan untuk pembuatan tambak. Penebangan pohon bakau ini sebagian besar dilakukan oleh mantan Kepala Desa H.S. Saat ini hanya tinggal beberapa pohon bakau, dan itupun sudah tumbuh di daratan bukan lagi di bibir pantai.

A.2. Faktor Pendorong Masyarakat Untuk Menguasai Tanah Timbul

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan di desa Bulumanis Kidul Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati mengenai faktor-faktor pendorong atau motivasi dari masyarakat untuk menguasai tanah timbul, dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4
Faktor Pendorong Penguasaan Tanah Timbul

No.	Faktor Pendorong	Kepentingan	Kemanfaatan	
			Ekonomis - Individual	Sosial - Kolektif
1	Nilai Ekonomi	a. Individu	Besar	Kecil
		b. Kolektif	Kecil	Besar
2	Nilai Hukum	Kolektif	Kecil	Besar

Tabel tersebut mengungkapkan bahwa faktor pendorong masyarakat menguasai tanah timbul dilandasi oleh **nilai ekonomi** dan **nilai hukum**. Apabila faktor pendorong dilandasi oleh **nilai ekonomi**, dimana tanah timbul merupakan sumberdaya alam baru yang sangat menarik untuk dikuasai dengan harapan bisa meningkatkan taraf hidupnya, sehingga warga, baik secara individu maupun secara kolektif ingin menguasainya. Dengan kepentingan yang berbeda akan menghasilkan kemanfaatan yang berbeda pula. Apabila penguasaan tanah timbul atas dasar **kepentingan individual**, maka kemanfaatan yang akan diperoleh akan besar artinya bagi individu itu sendiri. Tetapi jika penguasaan tanah timbul atas dasar **kepentingan kolektif**, maka kemanfaatan yang diperoleh akan besar artinya bagi masyarakat.

Kemudian jika faktor pendorong penguasaan tanah timbul dilandasi oleh **nilai hukum**, yaitu nilai komunal, maka menurut hukum adat setempat, tanah

timbul merupakan **hak ulayat desa**, sehingga penguasaannya didasarkan atas **kepentingan kolektif** (bersama). Dengan berlandaskan kepentingan bersama itu, maka diharapkan besar manfaatnya bagi seluruh anggota masyarakat. Untuk memperjelas hal-hal mengenai faktor pendorong penguasaan tanah timbul, selanjutnya diuraikan kategori masyarakat yang menguasai tanah timbul dan cara penguasaannya, serta faktor pendorong itu sendiri.

A.2.1. Kategori Masyarakat yang Menguasai Tanah Timbul

Dilihat dari masyarakat yang menguasai tanah timbul dalam 30 tahun terakhir ini, dapat dikategorikan menjadi dua. Pertama, *lembaga keagamaan Islam*. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian depan dari bab ini, bahwa penduduk Bulumanis Kidul mayoritas beragama Islam, dan sebagian besar adalah pemeluk agama Islam yang sangat taat. Desa ini juga sangat dekat dengan desa Kajen yang merupakan pusat pertumbuhan Islam di wilayah Kabupaten Pati yang sudah tidak asing lagi karena santri-santrinya sudah banyak dikenal hampir di seantero di Republik ini, sehingga secara langsung, baik hubungan kerabat antara orang Bulumanis Kidul dengan orang Kajen, maupun tidak langsung sangat mempengaruhi intensitas ketaatan sebagai pemeluk Islam.

Sehubungan dengan kondisi penduduk yang sangat taat dalam menjalankan syariat Islam, di desa ini terlihat suasana sebagai desa santri, misalnya adanya jamaah pengajian, yayasan Al Muttaqin yang mengelola Madrasah Ibtidaiyah dan SMP Islam, serta masjid dan yatim piatu. Lembaga-lembaga keagamaan ini berkembang cukup pesat, seperti Madrasah-madrasah ini merupakan sekolah percontohan di daerah Pati utara, karena didukung oleh

pengurus yayasan yang sangat aktif dan motivasi dari seorang Kiai yang sangat disegani di desa tersebut. Untuk mengelola lembaga-lembaga keagamaan tersebut sudah barang tentu sangat dibutuhkan dana yang memadai guna mendukung kelangsungan hidup lembaga, yang diambil dari berbagai sumber, diantaranya dengan menguasai tanah timbul untuk dimanfaatkan bagi kepentingan tersebut diatas.

Kedua, *individu atau anggota masyarakat*. Pada awal dari 30 tahun terakhir, satu-satunya orang yang menguasai bahkan hingga dimiliki sendiri dan sebagian sudah disertifikatkan adalah mantan Kepala Desa (Kades) H.S. Hingga saat ini semua tambak yang berasal dari tanah timbul ini sudah ditarik Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Mantan Kades ini berkuasa sejak tahun 1970-an hingga kejatuhannya karena direformasi oleh pemuda desa tahun 1998, mantan Kades ini juga memerintah dengan tangan besi dan sangat otoriter sehingga saat itu tidak seorangpun yang mampu menghentikan tindakannya dalam menguasai tanah timbul secara pribadi. Ketidak-mampuan warga desa ini disebabkan oleh pandainya dia berkolusi dengan pejabat-pejabat pemerintah, terutama dengan orang-orang Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pati, sehingga tanah timbul yang merupakan sumberdaya alam baru yang secara ekonomis potensial untuk dikelola dan diambil manfaatnya itu oleh mantan Kades telah dimohonkan menjadi tanah Hak Milik dan dapat lolos dengan baik.

Anggota masyarakat Bulumanis Kidul lainnya yang menguasai tanah timbul berjumlah dua orang. Kedua orang ini menguasai tanah timbul baru sekitar dua tahun. Sebenarnya tanah yang dikuasai dua orang ini adalah tambak dalam kekuasaan mantan Kades (belum bersertifikat HM tetapi PBB-nya atas nama dia)

yang hancur diterjang oleh ombak. Kemudian kedua orang dari Bulumanis Kidul bagian timur ini mengambil alih secara paksa dan membangunnya kembali menjadi tambak, pada saat mantan Kades direformasi warga. Sampai saat ini mantan Kades masih merasa bahwa tanah timbul yang dikuasai oleh dua orang itu masih miliknya, sehingga tanah timbul ini masih menjadi sengketa. Karena tanah timbul secara ekonomis potensial untuk berbagai usaha terutama di bidang pertambakan. Jika perebutan sumber daya alam baru yang berupa tanah timbul tidak dapat diatasi atau diselesaikan secara damai maka kemungkinan besar akan terjadi konflik atau sengketa.

A.2.2. Cara Penguasaan Tanah Timbul

Selanjutnya perlu diuraikan cara penguasaan tanah timbul dengan mengacu kepada dua kategori penguasaan tanah timbul tersebut diatas. Untuk penguasaan tanah timbul oleh lembaga keagamaan didahului dengan musyawarah terbatas pada pengurus yayasan, yang notabene adalah tokoh-tokoh masyarakat dan sebagian perangkat desa. Menurut seorang pengurus⁶ yayasan yang juga perangkat desa, sebenarnya gagasan untuk memanfaatkan tanah timbul telah dimusyawarahkan diantara pengurus pada tahun 1990. Hingga akhirnya pada tahun 1992 diputuskan bahwa akan mengambil sebagian tanah timbul untuk kepentingan yatim piatu. Dalam musyawarah ini tidak mengundang Kepala Desa H.S., dan dikedepankan untuk kepentingan yatim piatu agar gagasan ini dapat diterima oleh semua warga, dan memang kenyataannya tidak ada warga yang memprotes atau menghalanginya.

⁶ Hasil wawancara dengan Chdl

Sedangkan individu yang menguasai tanah timbul dilakukan dengan cara yang hampir sama, yaitu secara sepihak. Untuk mantan Kades, cara penguasaannya adalah dengan kehendak sendiri tanpa musyawarah dengan warga desa maupun dengan tokoh-tokoh masyarakat melalui Rapat Desa atau Rembug Desa, karena merasa mempunyai kekuasaan dan wewenang. Kemudian untuk dua warga lainnya juga dilakukan secara sepihak, bahkan sekalipun tambak yang hancur itu dalam penguasaan mantan Kades kedua orang ini tidak berembug terlebih dahulu dengan mantan Kades atau pihak pemerintahan desa lainnya, tetapi langsung dibuat lagi tambak baru.

A.2.3. Faktor Pendorong Masyarakat Menguasai Tanah Timbul

Dari penelitian dapat dilihat motivasi atau faktor pendorong masyarakat menguasai tanah timbul dan dalam kenyataannya dapat dibedakan menjadi tiga. Pertama, alasan lembaga keagamaan menguasai tanah timbul, sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang pengurus⁷ yayasan yang juga sebagai perangkat desa adalah bahwa tanah itu pada dasarnya adalah *milik bersama warga desa* Bulumanis Kidul yang nilai ekonomisnya sangat tinggi, akan tetapi mantan kepala desa telah berbuat tidak bijaksana dan semena-mena dengan menguasai secara pribadi tanah timbul, maka lembaga keagamaan yang mengatas-namakan sebagian besar penduduk Bulumanis Kidul yang beragama Islam dan untuk kepentingan agama Islam berani menguasai tanah timbul karena untuk kepentingan bersama pula yaitu untuk menunjang kelangsungan hidup yayasan yang antara lain untuk menyantuni anak-anak yatim. Langkah ini ditempuh

⁷ Hasil Wawancara dengan H.Ach T

karena tidak ada partisipasi dari mantan Kepala Desa untuk mengambil langkah bijaksana dalam menggali dana bagi lembaga keagamaan yang sangat dibutuhkan, dan sejak kepemimpinannya tidak pernah diselenggarakan Rapat Desa atau Rembug Desa yang membahas tentang pemanfaatan, penggunaan, pengelolaan tanah timbul sesuai dengan kewenangannya berdasarkan atas hak pertuanan desa..

Sedangkan yang kedua bahwa bagi kedua orang warga yang menguasai tanah timbul bekas⁸ penguasaan mantan Kades, sebagaimana diungkapkan Wn adalah karena mereka tidak punya lahan atau garapan baik sawah maupun tambak untuk menopang kehidupan keluarganya, dan geram atas kesewenang-wenangan mantan Kades yang menguasai secara pribadi tanah timbul yang berhektar-hektar. Namun sebenarnya mereka juga menyadari bahwa tanah timbul ini sebenarnya adalah *milik bersama warga* desa sehingga seharusnya desa yang menentukan pemilikan dan pemanfaatannya. Atas desakan-desakan hal itulah yang mendorong mereka menguasai tanah timbul secara paksa.

Kemudian bagi mantan Kades yang menguasai sekitar 11,5 hektar dari 15,4 hektar tanah timbul, alasan yang bisa diambil sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang pemuda Dewan Presidium Reformasi Bulumanis Kidul adalah⁹ *untuk memperkaya diri sendiri dengan menyalah-gunakan kekuasaannya* sebagai kepala desa. Menurut informasi yang diberikan oleh beberapa informan, mantan Kades ini telah memanipulasi luas tanah yang dimilikinya termasuk tanah timbul yang telah disertifikatkan menjadi Hak Milik, yaitu dengan mengecilkan luas

⁸ Hasil wawancara dengan Wd

⁹ Hasil wawancara dengan AL

tanah dari ukuran yang sebenarnya dan mengatas-namakan pada istri-istri dan anak-anaknya dan dimanfaatkan untuk kepentingannya sendiri.

A.3. Prosedur Penentuan Hak dan Status Kepemilikan Tanah Timbul

Dari penelitian yang penulis lakukan di desa Bulumanis Kidul ini mengenai prosedur penentuan hak dan status kepemilikan tanah timbul dapat dilihat dalam dua pandangan yang berbeda yaitu menurut Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pati, dan menurut masyarakat. Kemudian persepsi masyarakat dibagi dalam dua periode kepemimpinan kepala desa yang berbeda, yaitu periode pertama : kepemimpinan Kades H.S. (mantan Kades) yang memerintah sejak tahun 1970 - 1998, periode kedua : kepemimpinan Kades Ir. S yang memerintah sejak 1999 - sekarang.

A.3.1. Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pati

Menurut keterangan dari hasil wawancara peneliti dengan BPN Kabupaten Pati, pengertian tanah timbul dapat¹⁰ disamakan dengan tanah yang dikuasai oleh negara atau singkatnya disebut tanah negara . Acuan BPN adalah Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahwa semua tanah di kawasan negara Republik Indonesia dikuasai oleh negara , tanah timbul ini adalah termasuk tanah yang langsung dikuasai oleh negara, artinya belum ada hak pihak lain diatas tanah itu, yang juga disebut tanah negara bebas. Apabila dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 maka negara berwenang untuk mengatur penggunaan, pengelolaan, pemanfaatan tanah timbul untuk

¹⁰ Hasil wawancara dengan Ka.Si.Pendaftaran Tanah BPN Pati

dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam kaitan ini kewenangan negara tersebut dilaksanakan oleh pemerintah, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dengan berpedoman pada UUPA tersebut, masyarakat yang saat ini menguasai tanah negara tersebut dianggap tidak punya hak untuk menguasai apalagi memanfaatkannya sebelum ada hak jelas diatas tanah tersebut. Namun demikian apabila tanah tersebut, sekalipun tidak mempunyai alat bukti kepemilikan apapun, menurut Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa orang yang telah menguasai tanah tersebut minimal 20 tahun maka bisa didaftarkan. Hal ini berarti yang bersangkutan dapat mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut menjadi Hak Miliknya.

A.3.2. Menurut Pandangan Masyarakat

A.3.2.1. Periode Pertama (1970 - 1998)

Pada masa atau periode pertama ini ada kekacauan dalam penentuan hak dan status kepemilikan tanah timbul di desa Bulumanis Kidul. Sumber kekacauan adalah dari pemimpin desa itu sendiri yaitu Kepala Desa H.S. Kades yang memerintah pada masa Orde Baru sedang berjaya ini telah meniru kepemimpinan pejabat-pejabat rezim Orde Baru yang berlaku otoriter, sewenang-wenang, tidak menghargai aspirasi rakyat, memperkaya diri, dan lain sebagainya. Sebagai orang yang mengetahui peraturan-peraturan agraria di tingkat desa, dia tidak membagi pengetahuannya kepada perangkat dan warganya tetapi pengetahuan yang dimilikinya digunakan untuk membodohi masyarakatnya. Sebenarnya masyarakat

sudah tahu tindakan Kades-nya yang menyimpang, tetapi saat itu tidak ada orang yang berani menegurnya atau menghentikan tindakannya.

Kades pada masa sekarang ini, dengan pengetahuan yang dimilikinya menyadari bahwa tanah ini adalah milik negara atau setidaknya milik desa atau seluruh warga desa. Tetapi karena kedekatannya mantan Kades lama dengan orang-orang di Pemda Kabupaten Pati terutama dengan aparat BPN Pati maka proses pensertifikatan tanah timbul menjadi tanah hak miliknya berjalan dengan mulus dan tanpa hambatan. Untuk mengelabui bahwa dia tidak melanggar batas maksimum tanah yang dimiliki maka tanah itu diatas-namakan keluarganya dan mengajak kroni-kroninya menguasai tanah timbul tersebut.

Dengan perilaku Kades yang demikian, maka tidak pernah ada inisiatif dari dia selaku pemimpin desa untuk mengadakan Rembug Desa/Rapat Desa untuk menentukan status tanah timbul dan pemilikannya, serta pemanfaatan bagi masyarakat desa maupun desa. Dalam kondisi yang demikian, secara diam-diam, sekalipun akhirnya diketahui oleh Kades, para tokoh masyarakat dan agama yang menjadi pengurus Yayasan Al Muttaqin merasa terpanggil dan mempunyai kewajiban atas kemajuan Islam dan segenap kaum muslimin, untuk atas nama kepentingan bersama mengambil sebagian tanah timbul yang telah menjadi jarahan Kades dan teman-temannya. Sampai saat ini tanah yang dikuasai oleh lembaga keagamaan tersebut seluas 2,4 hektar dan belum diurus sertifikatnya.

A.3.2.2. Periode Kedua (1999 - Sekarang)

Pada masa ini sebenarnya didahului protes dari warga dan terutama dimotori oleh para pemuda yang tergabung dalam Dewan Presidium Reformasi

Desa Bulumanis Kidul yang diketuai oleh Kades sekarang. Agenda dari pemuda ini adalah mengungkap seluruh borok-borok dari mantan Kades, termasuk menguasai dan memiliki tanpa hak atas tanah timbul untuk kepentingan pribadi. Oleh karena warga desa Bulumanis Kidul terutama tokoh-tokoh reformis tidak begitu mempercayai pengukuran yang dilakukan oleh orang-orang BPN, maka pemuda mengukur sendiri luas tanah timbul yang ada dan terutama yang dikuasai oleh mantan kades dan kroni-kroninya. Hasil dari gebrakan reformasi ini antara lain tambak milik kroni-kroninya mantan Kades diserahkan pada Yayasan. Sedangkan untuk mantan Kades rencananya akan diajukan ke Pengadilan Negeri melalui kuasanya sebuah LBH di Pati yang sampai sekarang kuasa itu belum dicabut. Namun ditengah perjalanan dengan pertimbangan kemanusiaan, tuntutan pemuda itu hingga sekarang belum direalisasi, karena mantan Kades jatuh sakit dan lumpuh karena komplikasi berbagai penyakit.

Akibat protes yang dilakukan oleh warga yang dimotori para pemuda maka Kades lama diberhentikan oleh Pemerintah Daerah dan kemudian diadakan pemilihan Kades baru. Dari hasil pemilihan Kepala Desa (Pilkades) akhirnya dihasilkan Kepala Desa baru yaitu pemimpin pemuda reformasi. Sambil menunggu perkembangan dan waktu yang tepat, Kepala Desa sekarang memang ada rencana untuk mengadakan Rapat Desa atau Rembug Desa yang mengatur segala sesuatu mengenai tanah timbul, termasuk menentukan tanah timbul ini haknya siapa dan bagaimana cara penguasaan atau jika mungkin sampai pemilikan.

Menurut seorang pengurus yayasan keagamaan dan sekaligus perangkat desa, untuk menghindari dan mengantisipasi terjadinya konflik dikemudian hari

sangat diperlukan musyawarah desa dalam bentuk Rapat Desa yang dihadiri oleh semua unsur yang ada di desa, sehingga dapat dihasilkan keputusan yang demokratis, dan bisa diterima oleh semua pihak. Lebih lanjut informan ini mengemukakan, cenderung menyebutkan bahwa tanah timbul ini adalah termasuk sebagai bagian dari hak ulayat desa, oleh karena itu dalam penguasaan atau pemilikannya perlu dipikirkan untuk suatu keperluan bersama dan bukan untuk individu atau orang per-orang.

Hal ini didasarkan pada pemikiran, perbandingan antara luas tanah dengan jumlah penduduk desa yang tidaklah seimbang, sehingga akan kesulitan untuk membaginya jika tanah itu diperuntukkan pada orang-perorang. Langkah yang netral yang mungkin bisa diterima oleh semua pihak atau unsur yang ada di desa, yaitu tanah timbul ini dikuasai sebagai hak pakai dari hak ulayat desa oleh lembaga keagamaan Islam yang bergerak dibidang pendidikan, yatim piatu, dan kegiatan keagamaan Islam lainnya. Sedangkan tanah timbul yang belum bersertifikat dan saat ini dalam persengketaan antar warga, perlu didekati baik secara kekeluargaan agar tanah yang dikuasainya itu bisa diserahkan secara sukarela untuk kepentingan yayasan dengan memberi ganti kerugian untuk pembuatan tambak.

Warga yang saat ini sedang menguasai tanah timbul dan bersengketa dengan mantan Kades mengemukakan bahwa jikalau tanah itu diperlukan oleh yayasan, dia rela untuk menyerahkan tanah timbul itu dengan ganti rugi yang memadai serta diizinkan untuk menjadi penggarap atau penyewa tanah tersebut. Dengan demikian warga yang menguasai tambak tersebut masih mempunyai hubungan batin dan masih bisa mengambil manfaat dari tanah timbul yang dulu

dibuatnya. Tetapi jika tanah timbul itu diambil oleh orang yang mengatasnamakan individu termasuk mantan Kades, dia tidak rela dan akan mempertahankan sebisanya.

Dengan demikian kenyataan menunjukkan bahwa pada periode kedua ini hingga penelitian ini dilakukan, penentuan hak dan status kepemilikan tanah timbul masih dalam kondisi status quo seraya mempersiapkan langkah untuk membahasnya dalam Rapat Desa. Hal ini berarti kondisinya masih seperti pada masa transisi (masa ketika pemuda melakukan reformasi pada mantan Kades).

A.4. Pemanfaatan Tanah Timbul Oleh Masyarakat

Dari hasil penelitian dilapangan pemanfaatan tanah timbul berbeda dengan penentuan hak dan status kepemilikannya yang sering menimbulkan permasalahan dan konflik, kemunculan tanah timbul merupakan berkah yang sangat berharga bagi penduduk, sekalipun hal itu hanya dimanfaatkan oleh orang-orang tertentu atau sekelompok orang tertentu. Dalam kondisi dimana luas tanah di Pulau Jawa pada umumnya tidak akan “bertambah” sehingga masih banyak orang yang tidak memiliki lahan untuk mata pencaharian, tiba-tiba muncul tambahan tanah baru maka ini adalah anugrah yang sangat berarti dan sangat bermanfaat bagi masyarakat sekitarnya.

Aspek ekonomi dalam upaya pemanfaatan tanah timbul yang ada di desa Bulumanis Kidul menurut Kepala Desa dan perangkat desa dikatakan bahwa tanah timbul merupakan sumberdaya alam baru yang merupakan asset yang sangat berharga dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat jika dikelola dengan prinsip kebersamaan bukan untuk orang-perorang saja. Misalnya dapat

dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan desa, lembaga-lembaga keagamaan yang ada di desa seperti untuk menyantuni anak yatim-piatu, masjid, pendidikan dan lain sebagainya.

Sebagai daratan baru dan berada di bibir pantai, maka satu-satunya usaha yang dapat dimanfaatkan di atas tanah timbul hanyalah untuk tambak. Selain itu dibandingkan dengan pertanian sawah, apabila berhasil maka dari tambak tersebut memberikan penghasilan yang jauh lebih besar daripada untuk persawahan. Oleh karena itu pihak-pihak yang menguasai tanah timbul telah memanfaatkannya untuk pertambakan, baik diusahakan secara langsung, yang berarti dikelola sendiri maupun disewakan pada orang lain yang berminat.

Sebagaimana kondisi tambak yang ada di berbagai wilayah di Indonesia, saat ini banyak pemilik tambak yang menderita kerugian karena udang windu yang dipelihara di tambak banyak yang mati pada usia dini, dan jarang yang bisa selamat hingga usia panen yaitu 4 bulan. Dengan kondisi ini, di Bulumanis Kidul masih banyak terlihat tambak-tambak yang dibiarkan kosong begitu saja atau hanya ditanami bandeng saja. Memang ada juga yang berusaha membudidayakan secara polikultur yaitu membudidayakan udang windu bersamaan atau dicampur dengan bandeng. Tetapi upaya inipun belum menjamin keselamatan udang windu dari serangan virus.

Dengan pengelolaan sendiri yang dapat disebut juga sebagai usaha untung-untungan atau *gambling*, maka sebagian pemilik atau penguasa tambak menyewakan tambaknya pada orang lain yang berminat. Menurut seorang pemilik tambak dan juga perangkat desa, harga jual tambak untuk seluas 1 hektar mencapai sekitar Rp.70 juta. Sedangkan jika disewakan secara tahunan, maka

untuk satu hektarnya bisa laku sekitar Rp.7 juta. Kondisi harga yang demikian adalah untuk tambak yang bagus, yaitu tambak yang terletak ditengah-tengah antara tambak yang dekat dengan persawahan dengan tambak yang letaknya di dekat garis pantai. Dengan demikian tambak yang luar lokasi tambak bagus, merupakan tambak biasa yang harga jual maupun harga sewanya lebih rendah dari tambak bagus.

A.5. Kaitan Penguasaan Tanah Timbul Dengan Perkembangan Ekonomi Masyarakat

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan dapat diambil korelasi antara penguasaan tanah timbul dengan perkembangan ekonomi masyarakat, bahwa keberadaan tanah timbul belum sepenuhnya memberikan manfaat bagi seluruh penduduk Bulumanis Kidul. Hal ini disebabkan belum adanya pengaturan yang jelas dan tegas bagaimana pemanfaatan tanah timbul, sehingga hanya dimanfaatkan oleh segelintir orang atau sekelompok orang. Sekalipun dalam kenyataannya lahan tanah timbul tersebut hanya dinikmati oleh sekelompok warga tertentu namun ada korelasi yang positif, dalam arti ada manfaat yang besar bagi kelangsungan keberadaan lembaga keagamaan Islam. Hal mana dapat dilihat dengan berkembangnya pendidikan Islam seperti Madrasah Ibtidaiyah dan SMP Islam yang telah berkembang dengan pesat yang sangat bermanfaat dan menunjang kemajuan pendidikan. Meningkatnya perkembangan lembaga keagamaan ini disebabkan tanah timbul yang telah dibuat tambak tidak dikerjakan sendiri tetapi disewakan, sehingga dia tidak mengalami kerugian akibat kegagalan panen karena tidak sedikitpun lembaga itu mengeluarkan biaya

produksi. Kendatipun sebenarnya jika kondisi budidaya udang windu tidak terkena penyakit, maka penghasilan yang diperoleh dari menyewakan relatif kecil dibanding dengan dikelola sendiri.

Sedangkan bagi tanah timbul yang dikuasai oleh perorangan tentunya dan seharusnya bermanfaat bagi orang itu sendiri. Untuk perorangan ini dapat dibedakan orang yang dulunya belum mempunyai lahan dan orang yang sudah mempunyai lahan atau tanah baik sawah maupun tambak. Bagi orang yang belum mempunyai lahan mestinya dengan memperoleh lahan berupa tambak akan mengentaskan kemiskinannya dan diharapkan dapat menaikkan taraf hidupnya. Kemudian bagi yang telah mempunyai lahan ,dengan mendapat tambahan lahan baru tentunya taraf kehidupannya akan lebih makmur lagi.

Bagi warga masyarakat yang berhak atas pengelolaan lahan tanah timbul secara perorangan baik yang baru mempunyai lahan berupa tanah timbul atau yang sebelumnya sudah punya lahan, dalam kondisi yang demikian sampai dengan saat ini mereka belum sepenuhnya merasakan manfaat dari tanah timbul yang dikuasainya. Seorang penguasa lahan tanah timbul yang sebelumnya sama sekali tidak punya lahan mengemukakan bahwa dalam waktu 2 tahun dimana lahan tanah timbul tersebut dia manfaatkan sebagai tambak udang windu belum sekalipun panennya berhasil ini berarti dia belum menikmati . Sehingga sekalipun perasaannya senang mempunyai lahan berupa sebidang tambak seluas 0,5 hektar , tetapi taraf kehidupannya belum berubah bahkan dia mengatakan semakin menurun . Jadi kondisinya tidak berbeda jauh dengan kondisi yang dialami oleh orang yang baru mempunyai lahan berupa tanah timbul, bagi orang yang mendapat tambahan lahan belum memperoleh tambahan penghasilan yang berarti.

Sehingga apa yang diharapkan nantinya akan bisa meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraannya bagi anggota keluarganya yang sudah mapan belum terwujud sampai sekarang. Hal ini antara lain disebabkan selain mereka mengelola sendiri sehingga semua biaya produksi ditanggung sendiri yaitu dari benih ikan sampai biaya perawatan, sehingga jika terjadi dengan adanya kegagalan panen berkali-kali dengan sendirinya semua biaya produksi yang telah dikeluarkan menjadi beban pengelola lahan tanah timbul tersebut . Apabila dibuat tabel yang memuat kaitan antara penguasaan tanah timbul dengan perkembangan ekonomi masyarakat dapat digambarkan sebagai berikut :

Tabel 5
Kaitan Penguasaan Tanah Timbul Dengan Perkembangan Ekonomi
Masyarakat

No.	Bentuk Penguasaan	Cara Pengelolaan	Taraf Perkembangan Ekonomi	Penyebab
1	Perorangan	Sendiri	Belum Meningkat	Kegagalan Panen
2	Lembaga	Disewakan	Meningkat	Disebabkan Hama

B. Pembahasan

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan di desa Bulumanis Kidul Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati mengenai “Penentuan hak dan Pemanfaatan Tanah Timbul Dalam Kaitannya Dengan Pengembangan Ekonomi Wilayah Pantai” tersebut di atas dapat dilakukan pembahasan sebagai berikut :

B.1. Faktor Pendorong Masyarakat Untuk Menguasai Tanah Timbul

Dari hasil penelitian terungkap bahwa ada dua faktor pendorong dari masyarakat menguasai tanah timbul. Pertama, adanya kesadaran dari warga desa bahwa tanah timbul itu merupakan milik bersama bukan milik orang perorang. Terbatasnya luas tanah yang tersedia sementara kebutuhan hidup semakin tinggi juga menimbulkan upaya oleh masyarakat untuk saling menguasai tanah timbul tersebut, kondisi demikian tidak jarang mendorong timbulnya perpecahan atau pertentangan kepentingan di tengah masyarakat. Dalam keadaan demikian sebenarnya timbul kebutuhan akan adanya aturan-aturan yang dapat dipatuhi dan dijadikan pedoman oleh masyarakat tersebut untuk bertindak laku dan berbuat sesuai dengan kondisi masyarakatnya. Kedua, dengan menguasai tanah timbul maka mereka dapat memperoleh tambahan penghasilan baru sehingga diharapkan taraf hidupnya meningkat. Jika ditarik keatas lagi maka dua faktor pendorong untuk menguasai tanah timbul tersebut dapat dikategorikan sebagai faktor hukum yakni adanya kesadaran bahwa tanah timbul merupakan bagian dari hak ulayat ; dan faktor ekonomis yaitu adanya keinginan masyarakat untuk memanfaatkan sumberdaya alam baru berupa lahan tanah timbul untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga mereka.

Menurut Hukum Adat tanah timbul sebagai milik bersama dapat dikategorikan sebagai Hak Ulayat. Hak ulayat adalah hak yang dipunyai oleh suku (clan/gens/stam), sebuah serikat desa-desa (dorpenbond) atau biasanya oleh sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya.¹¹ Menguasai berarti memberi wewenang kepada pemangku hak ulayat, yang dalam hal ini Kepala Desa, untuk mengatur penyelenggaraan, pemanfaatan tanah bagi kepentingan anggota ulayatnya.

Penguasaan tanah dalam masyarakat hukum adat pada umumnya berbentuk hak ulayat atau hak yang serupa itu. Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa hak ulayat tersebut akan tetap diakui keberadaannya sepanjang pada kenyataannya masih ada Warga desa sebagai anggota masyarakat hukum adat memang mempunyai kesempatan untuk menguasai tanah timbul, setelah memperoleh kewenangan dari kepala desa selaku pemangku hak ulayat. Dalam hal ini kepala desa terlebih dahulu mengadakan Rembug Desa/Rapat Desa untuk menentukan pengelolaan, pemanfaatan tanah timbul bagi kepentingan anggota masyarakat yang belum mempunyai tanah garapan. Keputusan dari Rapat Desa ini mempunyai kekuatan hukum yang sangat kuat, sebagaimana disebutkan dalam berbagai Keputusan Mahkamah Agung. Yurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 18 Oktober 1958 No.301/K/Sip/1958, menetapkan bahwa “ penunjukan tanah pekulen adalah hak semata-mata dari Rapat Desa, yang diberikan kepadanya oleh hukum adat . Pengadilan Negeri tidak berhak meninjau tentang benar

¹¹ Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Azas*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

tidaknya putusan Rapat Desa tersebut”¹² Keputusan Mahkamah Agung yang menguatkan Putusan Desa ini terdapat juga dalam Putusan Mahkamah Agung No.307/K/Sip/1956 , No.149/K/Sip/1958 dan No.248/K/Sip/1958.¹³

Di dalam hukum adat manusia bukan individu yang terasing bebas dari segala ikatan dan semata-mata hanya mementingkan dirinya sendiri , melainkan terutama ialah anggota masyarakat. Di dalam hukum adat yang primer bukanlah individu, melainkan masyarakat. Dalam pada itu masyarakat tidak dipandang sebagai badan tersendiri dengan suasana kepentingan sendiri. Masyarakat bukan suatu kekuasaan yang berdiri lepas dari manusia seorang-seorang dan berhadapan dengannya . Sedangkan masing-masing individu merasa dirinya satu dengan masyarakat, mengakui dirinya sebagai bagian dari keseluruhan. Demikian pula masyarakat melihat individu sebagai bagian yang diperkhusus dari dirinya.¹⁴

Sehubungan dengan itu hak-hak individu bukanlah hak yang bersifat mutlak , maka dari itu dalam melaksanakan hak-haknya, ia harus mengingat kepentingan orang lain dan masyarakatnya. Sebaliknya hak masyarakat digunakan untuk kepentingan dan kesejahteraan segenap warganya. Oleh sebab itu dalam membangun negara dan bangsa khususnya dibidang ekonomi prinsip-prinsip seperti tersebut di atas perlu mendapat perhatian. Prinsip-prinsip tersebut juga dianut dalam UUD 1945 Pasal 33 yang berbunyi :

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan

¹² Tanah pekulen /sanggan/gogolan/norowito adalah adalah tanah atau sawah milik desa di Jawa Tengah. Lihat juga bukunya Iamn Sudiyat tersebut diatas.

¹³ R. Subekti, *Hukum Adat Indonesia Dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung*, Alumni Bandung, 1991.

¹⁴ Supomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1970

- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- 3) Bumi,air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Di dalam Hukum adat asas kekeluargaan dalam penerapannya dapat dijadikan patokan atau sejalan dengan faktor-faktor pendorong dari masyarakat untuk menguasai tanah timbul sebagai tanah ulayat desa yang wewenangnya berada ditangan pemangku hak atau kepala desa berdasarkan atas hak pertuanan desa untuk mengatur penyelenggaraan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berada di wilayahnya bagi kepentingan anggotanya.

Hal-hal tersebut antara lain dapat dijumpai dalam :

- a. Tiap warga masyarakat berhak membuka tanah ulayat desa untuk diusahakan dan dipungut hasilnya. Tetapi luas tanah yang dapat diusahakan tersebut terbatas sekedar untuk mencukupi kebutuhan hidup dia beserta keluarganya secara layak. Apabila ia melanggar batas tersebut, misalnya digunakan untuk perdagangan, ia akan diperlakukan seperti “orang asing”, yaitu harus meminta izin kepala desa dan membayar sejumlah uang yang ditentukan oleh Adat.¹⁵

Sehubungan dengan ketentuan Hukum Adat tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.56 Tahun 1960(sekarang telah menjadi Undang-Undang No.56 Prp Tahun 1960), yang

¹⁵ Ibid,hal 13

memuat ketentuan tentang batas maksimum luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh seorang atau satu keluarga.¹⁶

- b. Dikalangan masyarakat lebih-lebih di desa warga masyarakat yang mempunyai tanah luas memberi izin kepada warga masyarakat yang lain untuk mendirikan rumah di atas pekarangannya(indung/magersari).
- c. Tanah milik warga masyarakat jika diperlukan untuk kepentingan masyarakat (umum) harus direlakan. Tetapi itu bukan berarti bahwa warga masyarakat tersebut nasibnya kemudian tidak diperhatikan . Masyarakat akan mengusahakan agar setelah tanah tersebut diambil , kehidupan warga tadi sekurang-kurangnya sama keadaannya seperti semula. Sebab tanah tadi diambil untuk meningkatkan kesejahteraan bersama, termasuk juga warga yang menyerahkan tanah tadi.

Sehubungan dengan penerapan asas kekeluargaan seperti tersebut di atas , hal tersebut relevan dengan faktor pendorong dari masyarakat untuk menguasai tanah timbul yaitu bahwa dari hasil penelitian terungkap bahwa masyarakat beranggapan bahwa tanah timbul itu milik bersama warga desa, dimana pengaturannya berada di bawah wewenang pemangku hak ulayat yang dalam hal ini adalah kepala desa. Sebagai pemangku hak ulayat desa, Kepala Desa bersama-sama dengan warganya baik secara keseluruhan maupun perseorangan, dapat mengatur semua tanah hak ulayat desa. Tanah hak ulayat

¹⁶ Menurut Sihono dalam Seminar Peranan Hukum Perdata di Dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia Menyongsong Era Tenggat Landas 22 September 1990 ketentuan tersebut perlu ditinjau kembali berhubung perkembangan pertambahan jumlah penduduk dari tahun 1960 sampai sekarang, kemajuan teknologi pertanian dewasa ini dan dianutnya pola keluarga kecil "catur warga", maka ketentuan batas maksimum luas tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh seorang atau satu keluarga kiranya cukup separonya dari ketentuan yang termuat dalam Pasal 1 Undang-Undang tersebut.

desa meliputi semua bidang tanah baik berupa tanah hutan, semak belukar, rawa-rawa, tanah peladangan yang ditinggalkan penggarapannya yang berada dalam wilayah desa, dikuasai oleh desa, yang bukan milik kerabat, perseorangan, perusahaan dan sebagainya.¹⁷

Kemudian apabila ditinjau dari ilmu ekonomi, dorongan warga untuk menguasai tanah timbul dapat mengacu dari apa yang dikemukakan oleh Bambang Tri Cahyono.¹⁸ Menurutnya tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena mempunyai 3 komponen yang melekat, yaitu :

1. Tanah mempunyai manfaat bagi pemilik atau pemakainya. Sumber daya tanah mempunyai harapan di masa depan untuk dapat menghasilkan pendapatan dan kepuasan serta mempunyai hasil produksi dan jasa.
2. Komponen penting yang kedua adalah kurangnya supply. Maksudnya, disatu pihak tanah berharga sangat tinggi kerana permintaannya, tapi dilain pihak jumlah tanah tidak sesuai dengan penawarannya.
3. Komponen ketiga adalah untuk mempunyai nilai ekonomis, suatu barang (dalam hal ini tanah) harus layak untuk dimiliki dan mudah ditransfer.

Mengingat faktor pendorong yang demikian, maka kebijaksanaan pertanahan pada dasarnya mengarah dan berprinsip melanjutkan serta mendukung program-program yang telah dilaksanakan sektor lain pada tahap - tahap pembangunan sebelumnya . Di dalam meletakkan dasar kebijaksanaan pada tahapan senantiasa berbeda dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat pada suatu waktu tertentu dan masalah yang akan dihadapi pada waktu yang akan datang.

¹⁷ Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, h. 181.

¹⁸ Bambang Tri Cahyono, *Ekonomi Pertanahan*, Liberty, Yogyakarta, 1983, hal.16.

Masalah yang paling mendasar yang dihadapi bidang pertanahan adalah suatu kenyataan bahwa persediaan tanah yang selalu terbatas sedangkan kebutuhan manusia akan tanah selalu meningkat.

Faktor-faktor yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah adalah:¹⁹

- 1) Pertumbuhan penduduk.
- 2) Meningkatnya kebutuhan penduduk akan ruang sebagai akibat peningkatan kualitas hidup.
- 3) Meningkatnya fungsi kota terhadap daerah sekitarnya.
- 4) Terbatasnya persediaan tanah yang langsung dapat dikuasai atau dimanfaatkan.
- 5) Meningkatnya pembangunan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis pada bulan April tahun 2000 juga bisa dilihat bahwa faktor pendorong masyarakat untuk menguasai lahan tanah timbul yang merupakan sumber daya alam baru yang secara ekonomis potensial untuk dimanfaatkan yaitu karena terdesak oleh kebutuhan akan ekonomi, dan diharapkan dengan diperolehnya hak penguasaan lahan timbul itu dapat untuk meningkatkan taraf hidup keluarganya. Menurut data penelitian ternyata lebih kurang 70 % dari jumlah penduduk Indonesia yang kurang lebih berjumlah 210 (dua ratus sepuluh) juta jiwa bermukim di desa.²⁰

Seperti telah dikemukakan di atas pertumbuhan penduduk yang sangat pesat merupakan beban juga bagi pemerintah untuk pengadaan tanah yang sangat dibutuhkan bagi kelangsungan hidup manusia. Jadi kebutuhan akan tanah ini

¹⁹ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung, 1997

²⁰ Ibid, h. 11.

merupakan faktor pendorong yang kuat dalam memperoleh hak penguasaan lahan tanah timbul tersebut.

Akibat yang langsung dapat dirasakan adalah timbulnya konflik kepentingan (conflict interest) baik langsung maupun tidak langsung. Apabila dicermati lebih seksama disini ada kepentingan pihak pihak tertentu dengan dalih sebagai penguasa setempat untuk memiliki lahan tersebut yang hal ini terlaksana pada zaman mantan Kades yang lama dan sebenarnya semata-mata didasarkan dan didorong oleh alasan bisnis. Semua ini dikarenakan tidak lain karena meningkatnya nilai (ekonomi) tanah .

Fakta yang terjadi dilapangan, tanah timbul ini telah menjadi konflik terbuka antara mantan kades dengan sebagian masyarakat. Disatu pihak mantan Kades ingin menggunakan statusnya demi kepentingan pribadi yakni dengan menguasai sendiri tanah timbul, sedangkan dilain pihak masyarakat ingin adanya perubahan dalam penguasaan tanah timbul, dari pribadi menjadi milik bersama. Dalam pandangan Ralp Dahrendorf, keadaan yang demikian dapat dilihat dari teori konflik. Konsep sentral teori ini adalah wewenang dan posisi. Distribusi kekuasaan dan wewenang secara tidak merata tanpa terkecuali menjadi faktor yang menentukan konflik sosial secara sistematis. Perbedaan posisi serta wewenang diantara individu dalam masyarakat itulah yang harus menjadi perhatian utama. Tugas utama menganalisa konflik adalah mengidentifikasi berbagai peranan kekuasaan dalam masyarakat. Oleh karena kekuasaan selalu memisahkan dengan tegas antara penguasa dan yang dikuasai, maka dalam masyarakat selalu terdapat dua golongan yang saling bertentangan. Masing-masing golongan dipersatukan oleh ikatan kepentingan nyata yang bertentangan

secara substansial dan secara langsung diantara golongan-golongan itu. Pertentangan itu terjadi dalam situasi dimana golongan yang berkuasa berusaha mempertahankan *status quo* sedangkan golongan yang dikuasai berusaha untuk mengadakan perubahan-perubahan.²¹

Untuk mengantisipasi dan meminimalisasikan persoalan yang muncul karena faktor pendorong masyarakat untuk menguasai tanah timbul ternyata sedemikian besar yang disebabkan adanya sumber daya alam baru tersebut diharapkan dapat menaikkan taraf hidup perekonomian keluarganya, maka sangat perlu adanya suatu penertiban penguasaan dan penggunaan lahan tanah timbul tersebut dengan jelas sehingga perlu mendapatkan suatu perhatian dari penentu kebijakan. Bagi warga masyarakat atau desa setempat perlu memperoleh kejelasan status kepemilikan tanah yang belum dan atau telah dikuasainya dan dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan, terutama untuk pertambahan. Dan dalam kenyataannya di lapangan dari hasil wawancara peneliti menunjukkan, bahwa rakyat atau warga desa setempat secara historis faktual mempunyai ikatan yang kuat dengan lahan tanah timbul yang ada di desa Bulumanis Kidul.

Pengertian hukum dari kepemilikan lahan tanah timbul ini dalam Dictionary of Economics dari bukunya Bannock, Bazter dan Ray Rees 1884 bersumber pada kata proprietary yang kemudian berkembang sesuai dengan perkembangan jaman dan akhirnya sampai saat ini dikenal sebagai "property right".²²

²¹ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, penyadur Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, h. 31-32.

²² Proyek Konservasi dan Pembangunan Segara Anakan Pemda Tk II Kab Cilacap dengan Pusat Studi Wawasan Nusantara Hukum dan Pembangunan, *Aspek Hukum Kepemilikan Lahan Segara Anakan*, Laporan Akhir, Jakarta, 1998

Proprietary adalah penguasaan atas suatu benda, baik benda bergerak maupun benda tidak bergerak, baik berwujud maupun tak berwujud, dimana proprietor atau orang yang menguasai benda tersebut dapat mengambil berbagai macam keputusan yang menentukan nasib dari benda yang bersangkutan. Artinya, proprietor memiliki dan melaksanakan kewenangan atau hak atas suatu benda.

Dalam ilmu ekonomi, property rights berarti kepemilikan atas suatu sumber daya dan komoditi yang dapat ditegakkan secara hukum dan mampu mempengaruhi mekanisme kerja ekonomi.²³

B.2. Prosedur Penentuan Hak dan Status Kepemilikan Tanah Timbul

Istilah tanah timbul tidak ditemukan secara eksplisit di dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA). UUPA hanya mengatur secara global tentang sistem hukum pertanahan di Indonesia. Menurut hasil wawancara penulis dengan pejabat BPN Kabupaten Pati, status tanah timbul yang ada di desa Bulumanis Kidul adalah sebagai *tanah negara yang berada di bawah kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Pati.*

Tanah negara ialah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai, artinya, tidak ada hak pihak lain di atas tanah itu. Tanah seperti itu disebut juga tanah negara bebas.²⁴ Menurut UUPA semua tanah di kawasan Republik Indonesia dikuasai oleh negara. Jika di atas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu (orang atau badan hukum), maka tanah itu disebut tanah yang langsung

²³ Ibid, hal 5

²⁴ Effendi Perangin, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991

dikuasai negara. Kalau di atas tanah itu ada hak fi hak tertentu, maka tanah itu disebut *tanah hak* atau tanah negara tidak langsung.²⁵ Penguasaan tanah negara secara langsung yaitu terhadap tanah kosong, hutan belukar, rawa-rawa, waduk dan sebagainya. Penguasaan tanah oleh negara secara tidak langsung yaitu terhadap tanah-tanah yang telah dibebani hak individu atas tanah seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan sebagainya.

Tanah timbul di desa Bulumanis Kidul menurut BPN merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang berada di bawah pengelolaan Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Negara Agraria (Pasal 2 UUPA dan penjelasannya jo PP No.8 Tahun 1953). Penganggapan bahwa tanah timbul adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara berarti mengandung konsekuensi tertentu yang mungkin sulit dipahami oleh kelompok-kelompok masyarakat Adat setempat karena tanah-tanah yang dianggap sebagai tanah Hak Ulayat itu secara otomatis masuk kategori tanah-tanah negara. Dengan asas Dekonsentrasi²⁶ yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau perangkat pusat di daerah, dengan demikian Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur penentuan hak dan kepemilikannya. Pendelegasian kewenangan itu didukung oleh UU NO. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No.24 tahun 1992 tentang Rencana Tata

²⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2000

²⁶ Sebagaimana disebutkan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pasal 1 huruf f.

Ruang dan PP No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah²⁷ yang ditindak lanjuti dengan peraturan pelaksanaannya. Menurut ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan (2) PP No.24 tahun 1997, jika tidak tersedia secara lengkap alat pembuktian yang ada seperti bukti-bukti tertulis dan keterangan saksi, maka berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang telah dilakukan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut dapat dilakukan pendaftaran tanah dengan syarat yaitu :

- 1) Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
- 2) Penguasaan tersebut baik sebelum maupun sesudah pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan.

Menurut Ketentuan Hukum Adat , status tanah timbul yang muncul di sepanjang pantai, di muara sungai, merupakan bagian dari tanah komunal (ulayat) masyarakat (desa) setempat.²⁸ Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan petani setempat, tanah timbul yang muncul di sepanjang garis pantai wilayah desa

²⁷ Pendaftaran hak atas tanah merupakan amanat yang tertuang pada pasal 19 UUPA. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dengan PP No.10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang telah disempurnakan dengan PP No. 24 tahun 1997. Secara lengkap pasal 19 UUPA mengatur :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria;
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

²⁸ Erman Ragukguk, *Pemahaman Rakyat Tentang Hak atas Tanah* dalam Prisma No.46, Edisi bulan September, 1979.

Bulumanis Kidul secara historis faktual merupakan tanah komunal (tanah desa) yang dimanfaatkan oleh warga setempat untuk berbagai kepentingan.

Di dalam kenyataan sehari-hari di lapangan menurut hemat penulis tidak mudah untuk menggolongkan status tanah timbul sebagai tanah negara karena bagaimanapun juga secara historis, tanah timbul merupakan bagian dari tanah komunal desa (tanah desa) sehingga desa mempunyai hak atas tanah-tanah tersebut. Dan kemungkinan rakyat tidak keberatan jika tanah itu digolongkan sebagai tanah negara asalkan bila dijadikan hak milik tetap diprioritaskan kepada warga yang menggarapnya sesuai dengan putusan desa atau rembug desa.

Keberadaan hukum adat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat masih mempunyai tempat manakala kita dihadapkan kepada pasal 56 UUPA yang menyatakan *"Selama Undang-Undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam pasal 51 ayat 1 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan..."*²⁹

Secara implisit pada Pasal 18 UUD 1945 terkandung pengakuan keberadaan aturan-aturan adat tentang penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat, yang lebih lanjut diatur dengan UU No.5 Tahun 1974 dan diubah dengan UU No.22 Tahun 1999. UU ini memberikan otonomi kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, sehingga keberadaan hukum adat dalam mengatur penguasaan tanah oleh masyarakat akan semakin dirasakan pentingnya.

²⁹ Hermayulis, *Keberadaan Penguasaan Tanah Oleh Masyarakat Hukum Adat Minangkabau Di Dalam UUPA*" di Dalam Jurnal Hukum Bisnis volume 9, 1999, hal 19

Berkaitan dengan otonomi dalam pengaturan penguasaan tanah, sebetulnya Pasal 2 ayat (4) UUPA telah mengatur bahwa ;”” *Hak menguasai dari Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah – daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat.....*”³⁰ Pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan otonomi daerah berkaitan dengan tanah hak ulayat ditemukan pada Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.³¹ Pada pasal 2 peraturan tersebut menentukan kriteria masih adanya hak ulayat, yaitu sebagai berikut :

- a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
- b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari;
- c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

³⁰ Pada prinsipnya “hak menguasai” baik oleh hak ulayat maupun oleh negara adalah “sama” ; hanya yang berbeda adalah lingkup tujuannya. Hak ulayat terbatas pada kepentingan anggota pendukung hak, sedangkan hak menguasai negara ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat banyak.

³¹ Di Era Reformasi, sedikitnya telah terjadi perubahan paradigma mengenai hak ulayat. Ini terlihat dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria No.5 Tahun 1999. Dengan Kepmen ini diatur semua tanah adat yang ada diseluruh wilayah Indonesia.

Penentuan ada tidaknya hak ulayat tersebut diatas harus dilakukan penelitian dengan melibatkan berbagai pihak. Mengenai hal itu diatur dalam pasal 5 ayat (1) yang menegaskan sebagai berikut : “Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikut-sertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam”.

Selanjutnya Ter Haar³² menyatakan bahwa :” di seluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelata, terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai Kesatuan terhadap dunia luar, lahir dan batin. Golongan-golongan itu mempunyai Tata Susunan Tetap dan Kekal. Golong-golongan manusia itu mempunyai pula Pengurus Sendiri dan Mempunyai Harta Benda, milik keduniaan dan milik gaib. Golongan-golongan demikianlah yang bersifat persekutuan hukum”

Di Jawa yang termasuk Persekutuan Hukum Adat atau Masyarakat Hukum Adat adalah *desa* , yang letaknya di luar daerah kota. Karena desa di Jawa memenuhi syarat seperti tersebut di atas yaitu : adanya kesatuan manusia yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai penguasa-penguasa, dan mempunyai kekayaan yang berwujud ataupun tidak berwujud.

Dalam keadaan yang terdapat susunan masyarakat yang teratur , yang mempunyai norma-norma dengan diikatkan sanksi sebagai jaminan agar tertib masyarakat dipatuhi, hubungan antara manusia dengan tanah memperoleh kedudukan yang penting. Timbullah pengertian hak ulayat (*beschikkingsrecht*),

³² Ter Haar Bzn, *Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1994

yaitu suatu hak yang dipunyai oleh sesuatu suku (clan/gens/stam) sebuah serikat desa-desa (dorpenbond) atau biasanya oleh sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya.³³

Bulumanis Kidul sebagai sebuah desa mempunyai suatu hak atas tanah yaitu hak ulayat. Hak Ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya, dengan daya laku keluar maupun ke dalam.³⁴ Di dalam hak ulayat menunjukkan adanya hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hak) dan tanah/wilayah tertentu (obyek hak). Hak ulayat tersebut berisi wewenang untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk permukiman, bercocok tanam dan lain-lain), persediaan (pembuatan permukiman/persawahan baru dan lain-lain), dan pemeliharaan tanah;
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu pada subyek tertentu);
3. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual beli, warisan, dan lain-lain)³⁵

Isi wewenang hak ulayat tersebut menyatakan, bahwa hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah/wilayahnya adalah hubungan menguasai, bukan hubungan milik, sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dengan tanah, menurut pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

³³ Imam Sudiyat, *Hukum Adat (Sketsa Asas)*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

³⁴ Maria S.W. Sumardjono, Kompas April 1993.

³⁵ Ibid, hal 2

Dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan Hukum Pertanahan Nasional dari mulai UUPA sampai Peraturan Menteri Negara Agraria No.5 Tahun 1999 dan kemudian dikaitkan dengan tinjauan dari hukum adat serta perkembangan yang sekarang terjadi dengan gencarnya otonomi daerah, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sekalipun dalam pandangan Hukum Pertanahan Nasional tanah timbul digolongkan sebagai tanah negara yang dikuasai secara langsung, tetapi tanah tersebut juga merupakan bagian dari hak ulayat desa, sudah semestinya jika desa diberi kewenangan untuk mengatur masalahnya sendiri yang berpegangan hukum adat desa tersebut, hal mana sesuai dengan semangat otonomi daerah termasuk memberi kesempatan pada desa untuk mengatur desanya sendiri.

Dengan pemberian kewenangan tersebut, kepala desa sebagai pemegang hak ulayat dapat mengambil keputusan mengenai peruntukan, penentuan hak dan pemilikannya. Menurut Hukum Adat pemanfaatan tanah timbul diutamakan kepada warga masyarakat desa setempat yang mempunyai tanah pekarangan yang berbatasan langsung dengan tanah tersebut.³⁶ Setelah hal ini menjadi jelas, maka apabila ada warga yang menurut keputusan desa berhak memilikinya maka bisa didaftarkan sesuai dengan PP No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Secara yuridis PP No. 24 tahun 1997 tersebut memperkuat penguasaan dan pemanfaatan tanah timbul di desa Bulumanis Kidul, karena jika tersedia bukti

³⁶ H. Iswanto, *Penguasaan Tanah Tumbuh di Sub DAS Bengawan Solo Hulu*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1993.

yang lengkap seperti bukti-bukti tertulis dan keterangan saksi bisa segera didaftarkan.

B.3. Pemanfaatan Tanah Timbul Oleh Masyarakat

Luas lahan tanah timbul di desa Bulumanis Kidul Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati diperkirakan seluas 154,24 meter persegi atau 15,4 Ha yang terbagi menjadi 19 bidang tambak. Terbentuknya lahan tanah timbul ini tentu menjadi daya tarik tersendiri bagi penduduk. Perpaduan antara keberadaan tanah timbul dan penduduk ini mendatangkan suatu persoalan berkenaan dengan pemanfaatannya oleh warga masyarakat, yang kesemuanya itu perlu diantisipasi dan diarahkan.

Di bidang penguasaan dan pemanfaatan tanah, antisipasi dan pengarahannya dimaksudkan untuk dapat mempertegas status penguasaan tanah oleh masyarakat. Faktor historis penguasaannya merupakan variabel yang harus digunakan untuk menentukan tingkat statusnya karena faktor ini menentukan tingkat hubungan keterikatan antara sekelompok manusia dengan wilayah atau tanah yang ditempati. Secara teoritis, mereka yang sudah menempati sejak lama dari beberapa generasi sebelumnya dipastikan mempunyai keterikatan yang lebih kuat dibandingkan dengan mereka yang datang dan menempatnya kemudian atau para pendatang.³⁷ Pemanfaatan tanah timbul dan lingkungan alam dampaknya dapat mempengaruhi berbagai aspek kehidupan, seperti sosial, ekonomi, politik, dan keamanan. Tanah timbul yang ada di desa Bulumanis Kidul terletak di sepanjang garis pantai pinggiran Utara pulau Jawa.

³⁷ Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Azas*, Liberty, Yogyakarta, 1981

Tanah timbul di wilayah desa Bulumanis Kidul terjadi karena proses alam, yaitu sebagai hasil proses sedimentasi atau pengendapan lumpur yang dibawa oleh aliran beberapa sungai dan akhirnya merupakan sumber daya alam baru. Dalam hal ini, tentu dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan. Dengan kata lain, bahwa munculnya sumber daya alam baru berupa tanah timbul di wilayah Desa Bulumanis Kidul merupakan suatu nilai tambah atau asset komoditi yang secara ekonomis potensial untuk dikelola dan diambil *manfaatnya*.

Dari hasil penelitian diperoleh data yang menunjukkan bahwa dalam hal pemanfaatan tanah timbul dapat dibagi dalam dua hal, yaitu dari personal yang menikmati tanah timbul, dan dari income atau pendapatan yang diperoleh dari pemanfaatan tanah timbul tersebut. Dilihat dari personalnya, kenyataannya hanya orang-orang tertentu saja yang menikmati tanah timbul yaitu beberapa orang warga dan sejumlah warga yang memperoleh manfaat tidak langsung dari lembaga keagamaan Islam yang bergerak dibidang pendidikan Islam, masjid, yatim piatu. Selanjutnya dilihat dari jumlah pendapatan yang bisa diperoleh dalam pemanfaatan tanah timbul saat ini belum menghasilkan secara maksimal, karena udang windu yang dibudidayakan di tambak seringkali mati sebelum usia panen sehingga mengalami kerugian

Dilihat secara keseluruhan, masih banyak warga yang belum merasakan manfaat, baik langsung maupun tidak langsung, dari pemanfaatan tanah timbul. Disamping luas tanahnya terbatas, juga terdapat ketidak-adilan dalam pemanfaatannya yang hanya dikuasai oleh orang-orang tertentu. Dalam skala kecil tanah timbul ini cukup bermanfaat bagi lembaga keagamaan, karena pendapatan dapat diperoleh tanpa mengelola sendiri tambaknya, tetapi hanya disewakan

secara tahunan. Hasil yang diperoleh dari sewa tahunan ini relatif kecil jika dibandingkan dengan dikelola sendiri, namun dengan syarat undang windunya tidak terkena hama sehingga mati sebelum usia panen.

Dengan melihat kenyataan lapangan yang demikian, maka Kepala Desa sebagai pemimpin desa perlu mengambil beberapa kebijakan, yaitu kebijakan yang langsung berkaitan dengan pemanfaatan tanah timbul, dan kebijakan yang tidak langsung berkaitan dengan pemanfaatan tanah timbul tetapi dalam jangka pendek maupun panjang berpengaruh terhadap pemanfaatan tanah timbul.

Kebijakan yang langsung berkaitan dengan pemanfaatan tanah timbul adalah mengatur segala sesuatunya sehingga tanah itu secara optimal bermanfaat bagi seluruh warga. Menurut ketentuan hukum adat, tanah timbul yang muncul diberbagai tempat seperti di daerah rawa-rawa, pantai, dan sungai-sungai merupakan tanah komunal /ulayat desa yang dikuasai oleh desa setempat.³⁸

Pemerintah desa berhak untuk mengatur pola penggunaan tanah komunal desa untuk kepentingan rakyatnya, pemerintah desa maupun kepentingan umum seperti untuk tempat ibadah, sekolah, pasar, kuburan, dan sebagainya. Dalam rangka melaksanakan pemerintahan desa, maka kepala desa juga dapat mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah timbul.

Kemudian kebijakan yang tidak langsung berkaitan dengan pemanfaatan tanah timbul, adalah hal-hal yang bersinggungan dan teknis berkaitan dengan pemanfaatan dan pembukaan tanah timbul sebagai areal pertambakan, seperti masalah lingkungan hidup. Masalah ini jika tidak ditangani secara cermat akan mengancam pemanfaatan tanah timbul sehingga akan berakibat hilang atau

³⁸Rajagukguk, Op Cit,hal 12 .

berkurangnya hasil yang akan diperoleh. Dengan mengacu pada hasil penelitian dimana tanah timbul dimanfaatkan untuk areal pertambakan tanpa memperhatikan kepentingan kelestarian lingkungan, yaitu semakin sedikitnya pohon bakau (mangrove) untuk mencegah abrasi dan sebagai habitat ikan bertelur, kepiting dan lain sebagainya. Pada masa pemerintahan Kades lama, terlihat ada sikap apatis terhadap kelestarian lingkungan. Pada masa pemerintahannya, Kades lama bukan menjafi pelopor pelestarian lingkungan yaitu berupaya menjaga kelestarian pohon bakau yang telah tumbuh tetapi dengan seenaknya sendiri menebanginya untuk dibuat tambak baru. Dengan mengupayakan pelestarian pohon bakau, dipinggir pantai diharapkan dapat menjadi penghalang abrasi, habitat yang baik bagi ikan-ikan, dan mungkin juga dapat menyerap unsur air yang mengandung racun limbah yang akhir-akhir diduga menjadi penyebab matinya udang windu peliharaan warga.

B.4. Kaitannya Penguasaan Tanah Timbul Dengan Perkembangan Ekonomi Masyarakat

Seperti telah dikemukakan di atas bahwa kebutuhan tanah terus meningkat sejalan dengan penambahan jumlah penduduk yang sangat pesat. Dan masalah yang dihadapi umumnya adalah bersumber dari pertumbuhan jumlah penduduk tersebut. Luas tanah yang terbatas dan tidak akan mengalami penambahan, merupakan salah satu penyebab selalu meningkatnya nilai ekonomis dan kultural tanah. Kalaupun terjadi penambahan luas tanah akibat proses alamiah di daerah pantai (aanslibbing), namun penambahan tersebut juga akan diiringi dengan laju jumlah pertumbuhan penduduk yang lebih cepat. Secara ekonomis, luas tanah

yang terbatas, sementara manusia selalu bertambah, maka nilai ekonomis tanah itu akan selalu meningkat. Secara kultural, penguasaan tanah akan memperlihatkan eksistensi manusia, baik kelompok maupun individu di dalam masyarakatnya, sehingga akan selalu ada upaya manusia dan masyarakat untuk mempertahankan dan memperluas tanah yang dikuasai. Terbatasnya luas tanah ini menimbulkan upaya untuk saling menguasai.³⁹ Releigh Barlowe mengibaratkan tanah sebagai sepotong intan (batu permata) yang mempunyai banyak sisi, adakalanya tanah dipandang sebagai ruang, alam, faktor produksi, barang-barang konsumsi, milik dan modal. Di samping itu ada juga yang memandang tanah sebagai benda yang berkaitan dengan Tuhan (sang pencipta), berkaitan dengan masyarakat yang menimbulkan pandangan bahwa tanah sebagai kosmos, dan pandangan bahwa tanah adalah sebagai tabungan.⁴⁰

Hukum adat dan pranata adat yang mengatur tentang penguasaan tanah akan bermacam-macam atau berlainan pada tiap-tiap daerah atau suku bangsa. Keanekaragaman hukum yang hidup di tengah masyarakat(hukum rakyat) ini didasari oleh postulat-postulat hukum berupa nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, dan yang melatarbelakangi seluruh kebudayaan masyarakat. Nilai-nilai tersebut oleh T.O.Ihromi disebut juga dengan premis-premis, keberadaannya tidak pernah dipertanyakan lagi bahkan dijadikan dasar dalam melakukan penilaian dan bertindak laku pada suatu masyarakat.⁴¹ Nilai-nilai yang

³⁹ Hermayulis, *Penerapan Hukum Pertanahan Dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau Di Sumatera Barat*, Disertasi Pada Program Pascasarjana UI, Jakarta, 1999.

⁴⁰ Ibid, hal 1

⁴¹ T.O.Ihromi, *Anthropologi dan Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1984

teraktualisasi dalam bentuk norma-norma akan menentukan subyek hak kepemilikan .Di dalam literatur hukum tentang Indonesia , hak yang dimiliki oleh masyarakat lebih dikenal dengan hak ulayat ⁴² dan dalam literatur bahasa Belanda dikenal dengan terminologi (beschikkingsrecht).

Pranata adat yang mengatur tentang tanah akan meliputi berbagai hak dan kewajiban, serta hal-hal yang sangat kompleks , diantaranya adalah pengaturan tentang penguasaan tanah yang meliputi pola penguasaan dalam arti pemilikan dan penggunaannya. ⁴³

Tanah timbul sebagai sumber daya alam baru secara ekonomis potensial untuk pertambakan. Keberadaan tanah timbul sebagai tanah komunal (tanah desa) merupakan asset atau kekayaan desa yang perlu dimanfaatkan secara optimal guna menopang dana pembangunan desa maupun meningkatkan kesejahteraan warga. Masalah ekonomi yang muncul dengan munculnya tanah timbul antara lain terjadi perebutan sumber daya yang melibatkan berbagai pihak, sehingga yang berkuasa, yang berpengaruh dan bermodal yang bisa menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut.

Berdasarkan fakta ternyata kemunculan tanah timbul yang hanya dikuasai oleh orang-orang atau kelompok tertentu, belum memberikan manfaat atau meningkatkan taraf hidup dari warga secara keseluruhan. Di lain pihak ada golongan tertentu yang dapat menikmati manfaat tanah timbul, karena cara

⁴² Di beberapa daerah di Indonesia dikenal berbagai terminologi terhadap hak yang serupa dengan hak ulayat, misalnya hak *pertuanan* di Ambon, *penyampeto* dan *perwatanan* di Kalimantan, *wewengkon* di Jawa, *prabumian* dan *payer* di Bali, *limpo* di Sulawesi Selatan, *paer* di Lombok.

⁴³ Ter Haar Bzn, Terjemahan Soebakti Poesponoto, *Asas-Asas dan Susunsn Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983

pengelolaannya tidak dilakukan sendiri secara langsung, sehingga kerugian yang disebabkan oleh hama bisa dihindarkan

Dengan kondisi yang demikian desa mempunyai wewenang untuk mengatur cara penggunaan, pemanfaatan dan penyelenggaraan tanah timbul untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat, sehingga taraf kehidupannya menjadi semakin meningkat. Oleh karena menurut hukum adat, salah satu aktivitas pimpinan masyarakat hukum adat (kepala desa) dalam hal urusan tanah, campur tangannya mutlak diperlukan dan sejalan dengan wewenangnya berdasarkan hak ulayat desa. Pimpinan masyarakat hukum adat memegang adat di dalam segala tindakannya dan didalam memegang adat, ia selalu memperhatikan adanya perubahan-perubahan, adanya pertumbuhan hukum, memperhatikan lahirnya kebutuhan-kebutuhan baru, adanya perubahan-perubahan keadaan, sehingga dibawah pimpinannya diharapkan dapat memberikan keadilan pada masyarakat.⁴⁴

Pada tanah melekat dua fungsi yaitu social asset dan capital asset. Fungsi social asset lebih terlihat pada masyarakat agraris, yang teraktualisasi dalam bentuk penguasaan bersama atas tanah. Fungsi sebagai capital asset lebih terlihat pada masyarakat industri, yang teraktualisasi dalam bentuk penguasaan individu atas tanah.⁴⁵

Dalam menghadapi era tanpa batas (globalisasi), melestarikan konsep tanah sebagai social asset dapat dijadikan perisai agar tidak tergesernya masyarakat yang kurang berdaya, dan sarana bagi pemerintah untuk melindungi kekayaan alamnya.⁴⁶ Sehingga pola penguasaan tanah timbul di desa Bulumanis

⁴⁴ Soepomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1987.

⁴⁵ Hermayulis, *Op.cit*, hal 433

⁴⁶ Loc.Cit

Kidul oleh segolongan masyarakat tertentu menunjukkan kurang adilan diantara warga.

John Stuart Mill⁴⁷ dengan konsep “ the principle of social motion “ mengemukakan bahwa sintese dari “kesebandingan” (justice) dan “kegunaan” (utility) adalah terwujudnya kepentingan umum (collective interest). Kondisi yang demikian hanya dapat tercapai apabila ide utility di dasarkan kepada “kesebandingan” yang bukan dititik beratkan kepada kepentingan individu (individual interest) tetapi harus lebih ditekankan kepada kepentingan umum. Dengan terwujudnya kebahagiaan masyarakat, maka secara otomatis kebahagiaan individu dengan sendirinya akan dapat terwujud.

Dalam rumusan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan secara khusus tentang penguasaan tanah dapat ditemui pada pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria, ditegaskan bahwa negara (dalam hal ini adalah sebagai lembaga politik) membatasi hak individu atas bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁴⁸ Pembatasan ini dilakukan untuk menjamin terwujudnya kemakmuran rakyat (segenap penduduk) Indonesia yang sebesar-

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996

⁴⁸ Di dalam kenyataannya, hak-hak masyarakat adat atas tanah makin terkikis, walaupun UUPA mengakui keberadaannya. Konflik terjadi antara negara dengan masyarakat adat. Menurut pakar Sosiologi UGM, Lokman Soetrisno, pemerintah dalam posisi yang dilematis. Disatu pihak pasal 33 UUD 1945 menyebutkan : “....negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”. Sementara pasal 3 UUPA sendiri ambivalen dalam mengakui hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat. Ambivalensi ini terletak pada persyaratan yang diajukan untuk pengakuan tersebut, yaitu “sepanjang menurut kenyataannya masih ada” dan “ harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, serta tidak bertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi”. Bagi Loekman Soetrisno, persyaratan itu sangat berat dan membuka kesempatan bagi negara untuk mengintervensi setiap pengakuan hak ulayat atau sejenisnya. Dengan dalih hak ulayat sudah tidak ada atau bertentangan dengan kepentingan negara serta membahayakan persatuan dan kesatuan (Forum Keadilan, No.16, 18 November 1996).

besarnya, sehingga ide kesebandingan dan kesamaan dalam penggunaan tanah bertujuan untuk mewujudkan kepentingan umum dalam arti masyarakat luas (collective interest). Di samping itu pembatasan tersebut juga ditujukan untuk menghindari homo homini lopus dan pemupukan egoisme individu dalam penguasaan tanah. Pembatasan penguasaan tanah ini dapat ditemui dalam pasal 7 Undang-Undang Pokok Agraria dan lebih rinci lagi diatur khusus di dalam Undang-Undang No.56 Prp tahun 1960, yang intinya tidak melarang pemilikan dan penguasaan tanah melampaui batas maksimum luas yang diperkenankan.

Beberapa masalah yang muncul dalam upaya penertiban penguasaan tanah timbul yaitu dalam kaitannya dengan perkembangan ekonomi masyarakat. Aspek ekonomi dalam upaya penertiban penguasaan tanah timbul yang ada di desa Bulumanis Kidul Kecamatan Margoyoso Kabupaten Pati dapat dilihat bahwa tanah timbul merupakan sumber daya alam baru (*unsur produksi*). Dalam hal ini tanah timbul merupakan modal dasar untuk berbagai usaha yang dapat menghasilkan berbagai komoditas seperti usaha pertambakan. Masalah *ekonomi* yang ada dengan munculnya sumber daya alam baru yang berupa tanah timbul antara lain terjadinya perebutan sumber daya yang melibatkan berbagai pihak yaitu antara sesama warga, antara aparat pemerintah dan sebagainya.

Apabila terjadi perbuatan terhadap tanah timbul maka yang berhasil memenangkannya adalah mereka-mereka yang mempunyai modal yang cukup besar. Dalam kondisi yang demikian, sangat jarang sekali hukum bisa menyelesaikan masalahnya sampai tuntas tetapi yang sering terjadi siapa yang bermodal kuat itulah yang akan meraih kesempatan menguasai tanah timbul dengan mengabaikan hukum sebagai alat untuk menyelesaikan masalah. Kasus

yang terjadi di Bulumanis Kidul, orang terkuat baik modal maupun kekuasaan yaitu mantan Kades menguasai hampir seluruhnya tanah timbul untuk kepentingan pribadi.

Kenyataan yang demikian dapat dilihat dengan hubungan sibermetik dari Talcott Parsons. Menurut Parsons, masyarakat ini merupakan suatu sistem. Dari sistem itu pada dasarnya, secara berurutan, terdiri dari beberapa sub sistem yaitu: sub sistem budaya, sub sistem sosial, sub sistem politik, dan sub sistem ekonomi. Hukum sendiri terletak pada sub sistem sosial maupun sub sistem budaya. Masing-masing sub sistem mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Sub sistem budaya mempunyai fungsi mempertahankan pola, sub sistem sosial berfungsi sebagai integrasi, sub sistem politik berfungsi mengejar tujuan, dan terakhir sub sistem ekonomi berfungsi sebagai adaptasi.

Selanjutnya dilihat dari aspek informasi, maka sub sistem budaya menempati urutan pertama, dan terakhir sub sistem ekonomi. Artinya sub sistem paling atas memberikan informasi yang lebih banyak dibandingkan dengan sub-sub sistem di bawahnya. Kemudian jika dilihat dari aspek energi, maka sub sistem ekonomi menempati urutan teratas, demikian seterusnya sampai pada sub sistem budaya yang mempunyai energi paling kecil. Dengan keadaan yang demikian, maka dalam kenyataannya di lapangan, sub sistem yang paling tinggi akan mengkondisikan sub-sub sistem dibawahnya.⁴⁹ Atau dengan kata lain, sub sistem yang berenergi banyak maka itulah yang akan menjadi panglima. Sehingga tidak heran jika hukum dapat dipermainkan oleh kekuatan-kekuatan ekonomi, seperti dalam lembaga-lembaga peradilan sering kali terjadi “ bukan yang benar itulah

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, Op. Cit, h. 135-136.

yang menang, tetapi siapa yang berani bermain uang itulah yang akan menjadi pemenang”

Menurut Iman Sudiyat secara geologis, tanah merupakan lapisan bumi yang paling atas, yang dimanfaatkan sebagai tempat untuk menanam tumbuh-tumbuhan, mendirikan bangunan dan pengambilan bahan-bahan tambang. Jadi, pengertian tanah meliputi tanah yang berupa daratan dan tanah yang berada di bawah permukaan air sungai, danau atau waduk dan rawa.⁵⁰

Jika ditinjau berdasarkan tipe-tipe penggunaannya, maka tanah di pulau Jawa dibedakan menjadi tiga macam yaitu :⁵¹a.) Tanah kecil yang berupa kebun disekitar rumah. b) Tanah pertanian kering yang menetap tanpa ada irigasi. c) Tanah pertanian basah dengan irigasi.

⁵⁰ Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta, 1982

⁵¹ Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitet Dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1982

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan data yang diperoleh dari lapangan dan dipadukan dengan data yang diperoleh dari kepustakaan kemudian dianalisis secara kualitatif maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Ada dua faktor penting yang menjadi pendorong masyarakat atau warga desa Bulumanis Kidul menguasai tanah timbul, yaitu faktor ekonomis dan faktor yuridis. Faktor ekonomis, adalah dengan munculnya sumber daya alam baru berupa tanah timbul akan menimbulkan harapan baru berupa bertambahnya lahan baru yang dapat dimanfaatkan untuk tambak, sehingga taraf kehidupan mereka bisa meningkat. Ditinjau dari aspek ekonomis, sebagaimana dikemukakan oleh Bambang Tri Cahyono, tanah mempunyai nilai yang sangat penting karena mempunyai 3 komponen, yaitu komponen kemanfaatan, komponen kurangnya "supply" dan komponen mudah ditransfer.

Faktor yuridis yang mendorong menguasai tanah timbul adalah adanya kesadaran atau nilai yang sudah terpatrit dalam benak mereka bahwa tanah timbul merupakan hak bersama bukan milik orang-perorang. Menurut Hukum Adat , pemilikan tanah secara kolektif adalah cerminan cara berpikir yang komunal. Hal ini berarti tanah timbul merupakan bagian dari hak ulayat masyarakat hukum adat (desa). Kepala desa sebagai pemangku hak ulayat

dapat mengatur penggunaan, pengelolaanya bagi kesejahteraan warganya, melalui mekanisme atau forum Rembug Desa/Rapat Desa.

2. Sampai sekarang belum ada kepastian hak dan status kepemilikan atas tanah timbul. Tanpa melalui forum Rapat Desa, ada 2 kelompok penguasa tanah timbul, yaitu warga (termasuk Kepala Desa lama) dan lembaga keagamaan Islam(LKI). Pada saat Kades lama berkuasa, hampir semua tanah timbul dimiliki (HM) dan dikuasai secara pribadi, dan sebagian kecil yang dikuasai warga dan LKI. Kades lama ini sangat otoriter sehingga forum yang mengancam posisinya, semacam Rapat Desa yang membahas keberadaan tanah timbul, tidak pernah diselenggarakan. Kades lama yang korup ini kemudian diberhentikan atas usul para pemuda reformis. Kepala desa baru (1 tahun) yang mantan ketua pemuda reformis, perangkat desa dan tokoh-tokoh desa berencana menggelar Rembug Desa untuk menata tentang hak dan status tanah timbul yang akan datang, sebagai langkah antisipatif mengatasi konflik. Dilihat dari hukum pertanahan nasional, sekalipun tanah timbul digolongkan sebagai tanah negara langsung, warga masih mempunyai harapan untuk memilikinya, dengan terlebih dahulu melalui mekanisme forum Rapat Desa. Kesempatan ini terbukti dengan terbitnya PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dimana warga yang menguasai tanah (timbul) tidak mempunyai alat bukti lengkap tetapi telah menguasai tanah selama 20 tahun dengan itikad baik dan tanah tidak dalam sengketa maka dapat didaftarkan ke BPN.

3. Anggota masyarakat dan LKI sejak dulu hingga sekarang memanfaatkan tanah timbul hanya untuk areal pertambakan, khususnya udang windu. Karena penguasaan tanah timbul ini tidak merata sehingga hanya orang-orang tertentu atau lembaga tertentu yang dapat memperoleh manfaat keberadaan tanah timbul. Itupun hingga saat ini mereka yang menguasai ini belum bisa memperoleh hasil yang diharapkan karena seringnya gagal panen akibat hama yang mematikan udang windu. Selain itu pemanfaatan tanah timbul, terutama oleh mantan Kades tidak memperhatikan kelestarian lingkungan berupa penebangan pohon bakau (mangrove), sehingga pada bagian-bagian tertentu pantainya terkena abrasi.
4. Belum adanya kaitan antara penguasaan tanah timbul dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, karena belum adanya pengaturan tentang penguasaan dan pemanfaatan tanah timbul dalam Keputusan Rapat Desa. Selama ini hanya LKI yang merasakan manfaat keberadaan tanah timbul, karena tidak dikelola secara langsung tetapi disewakan. Untuk meningkatkan manfaat tanah timbul bagi kesejahteraan masyarakat, Kades sebagai pimpinan masyarakat hukum adat (desa) dalam hal urusan tanah, campur tangannya mutlak diperlukan dan sejalan dengan wewenangnya berdasarkan hak ulayat desa. Menurut Soepomo, pimpinan masyarakat hukum adat memegang adat di dalam segala tindakannya, dan di dalam memegang adat ia selalu memperhatikan adanya perubahan-perubahan, adanya pertumbuhan hukum, memperhatikan lahirnya kebutuhan-

kebutuhan baru, adanya perubahan-perubahan keadaan, sehingga dibawah pimpinannya diharapkan dapat memberikan keadilan pada masyarakat.

B. Saran-saran

Berangkat dari kenyataan belum diaturnya tanah timbul oleh desa dan belum diatur secara khusus dalam peraturan-perundangan dibidang pertanahan maka dapat disarankan sebagai berikut :

1. Tanah merupakan masalah sosial yang rawan karena berkaitan langsung dengan hidup dan matinya rakyat. Penguasaan Tanah Timbul baik oleh aparat pemerintah maupun masyarakat desa Bulumanis Kidul merupakan salah satu wujud masalah sosial, dalam arti rawan dan potensial untuk terjadinya sengketa. :

Berbagai kebijaksanaan pemerintah dari tingkat pusat sampai ke tingkat desa berkaitan dengan penguasaan , penentuan hak dan pemanfaatan tanah timbul harus *people oriented* (berdimensi kerakyatan) yaitu harus memperhitungkan untung ruginya atau dampaknya terhadap kehidupan rakyat banyak. Jika rakyat memperoleh untung yang lebih besar, dalam arti kehidupan petani menjadi lebih baik maka upaya penertiban penguasaan tanah timbul dapat dilakukan dengan baik.

2. Para pengambil kebijakan dan praktisi hendaknya mengetahui nilai dan rumusan-rumusan norma yang telah dimiliki oleh masyarakat dan nilai tersebut seyogyanya dijadikan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan yang dapat

mengikat masyarakat tersebut. Hal ini dilakukan untuk menghindari disintegrasi di tengah masyarakat.

3. Diperlukan adanya upaya dari para praktisi dan pengambil kebijakan untuk selalu mengevaluasi kebijakan-kebijakan yang telah diambil, guna meningkatkan efektifitas bekerjanya hukum ditengah masyarakat.
4. Mengingat adanya ketidak jelasan status hukum kepemilikan tanah timbul di desa Bulumanis Kidul, siapa atau lembaga mana yang berwenang atas tanah timbul tersebut. Status tanah timbul tidak ditemukan secara eksplisit di dalam UUPA No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. UUPA hanya mengatur secara global tentang sistem hukum pertanahan di Indonesia. Sehubungan dengan hal ini perlu dilakukan kajian aspek hukum untuk menentukan status hukum dari kepemilikan lahan di atas tanah timbul di desa Bulumanis Kidul, termasuk status hukum penggarapan di atas tanah timbul yang secara ekonomis sangat potensial terhadap perkembangan ekonomi masyarakat khususnya masyarakat wilayah pantai.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- Abdurrahman H, 1994, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Akademika Presindo, Jakarta .
- , 1985, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Alumni, Bandung.
- , 1996, *Konsep Tentang Hak Ulayat dan Hak-Hak Adat Atas Tanah Lainnya Menurut Hukum Indonesia*, Pusat Penelitian Unika Atmajaya, Jakarta.
- Alfian, 1986, *Transformasi Sosial Budaya Dalam Pembangunan Nasional*, UI Press, Jakarta.
- Absori, 1989, *Tinjauan Hukum Terhadap Masalah Lida Tanah di Sepanjang Pantai Kab Brebes, Jawa Tengah*, FH UGM, Yogyakarta.
- Amirin, Tatang M, 1986, *Menyusun Rencana Penelitian*, Rajawali, Jakarta.
- Adiwinata Saleh, 1976, *Pengertian Hukum Adat Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung.
- Apeldoorn, L.J. van, 1986, *Pengantar ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- A.A.G.Peters, Koesriani Siswosoebroto, 1988, *Hukum Dan Perkembangan Sosial*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bintarto R, 1983, *Interaksi Desa-Kota Dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Basri Hasan, 1999, *Pembangunan Ekonomi Rakyat Di Pedesaan*, Bina Rena Pariwara, Jakarta.
- Black, Donald, 1976, *The Behavior Of Law*, Academic Press, Inc, New York.
- Budhisantoso, S, 1990, *Petani dan Pembangunan*, Direktorat Jenderak Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta.

- , 1995, *Pembangunan komunitas di Sekitar Kawasan Pertambangan PT. Freeport Indonesia*, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Jakarta.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1978, *Simposium UUPA dan Kedudukan Tanah-Tanah Adat Dewasa Ini*, Bina Cipta, Jakarta.
- Cahyono, Bambang Tri, 1983, *Ekonomi Pertanahan*, Liberty, Yogyakarta.
- De Vries, E, 1985, *Pertanian dan Kemiskinan di Jawa*, Obor dan Gramedia, Jakarta.
- Faisal, Sanapiah, 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Y A 3, Malang.
- Fauzi, Noer dan Dianto Bachriadi, 1998, *Hak Menguasai Dari Negara (HMN); Persoalan Sejarah Yang Harus Diselesaikan*. Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta.
- Gautama, S, 1989, *Tafsiran UUPA*, Alumni, Bandung.
- Gautama, Sudargo, and Harsono Boedi, 1972, *Agrarian Law*, Padjadjaran University Law School, Bandung.
- Geertz, C, 1987, "*Keyakinan Religius dan Perilaku Di Sebuah Desa Di Jawa Tengah*" dalam Colleta, N.J. dan Umar Kayam *Kebudayaan dan Pembangunan Sebuah Pendekatan Terhadap Antropologi Terapan Di Indonesia*, Obor, Jakarta.
- Hadikusuma, Hilman, 1984, *Ensiklopedia Hukum Adat dan Adat Budaya Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Harnoko, D, 1986, *Sistem Kepemimpinan Dalam Masyarakat Pedesaan Di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Lembaga Penelitian UGM, Yogyakarta.
- Hooker, M.B., 1978, *Adat Law In Modern Indonesia*, Oxford University Press, Malaysia.
- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Jilid 1, Djambatan, Jakarta.
- , *Beberapa Analisa Tentang Hukum Agraria*, ESA Study Club, FH UI, Jakarta.
- , *Hukum Agraria Indonesia Himpuan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan Jakarta.
- , 1970, *Undang-Undang Pokok Agraria Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta.

- Hiroyoshi, K, 1990, *Pagelaran Anatomi Sosial , Ekonomi, Pelapisan Masyarakat Tani di Sebuah Desa Jawa Timur*, UGM Press, Yogyakarta.
- Hermayulis, 1999, *Penerapan Hukum Pertanahan dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Kekerabatan Pada Sistem Kekerabatan Matrilineal Minangkabau di Sumatra Barat*, Disertasi, Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hutagalung, Arie S, 1999, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi*, FH Universitas Indonesia, Jakarta.
- , 1984, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia. Suatu Sarana Ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, CV Rajawali, Jakarta.
- Hustiati, 1990, *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Huijbers, T, 1988, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta.
- Ihromi, T.O., 1984, *Antropologi Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Idris, Isran, 1977, *Pola Penguasaan Tanah Melalui Sistem Gilir Ganti Sawah di Kab. Kerinci*, Tesis, Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Iswanto, H, 1993, *Penguasaan Tanah Tumbuh di Sub DAS Bengawan Solo Hulu*, FH UGM, Yogyakarta.
- Jaya, I Nyoman Budi, 1988, *Tinjauan Yuridis Tentang Redistribusi Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, Liberty, Yogyakarta.
- Kartasapoetra, G, et al., 1991, *Hukum Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- , 1985, *Hukum Tanah; Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta.
- Komaruddin, 1980, *Persoalan Pembangunan Ekonomi Indonesia*, Alumni, Jakarta.
- Koentjaraningrat, 1985, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.
- Koesnoe, Moh, 1979, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga

- University Press, Surabaya.
- , 1992, *Hukum Adat Sebagai Suatu Model Hukum, Bagian 1 (Historis)*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1996, *Hukum Adat (Dalam Alam Kemerdekaan Nasional Dan Persoalannya Menghadapi Era Globalisasi)*, Ubhara Press, Surabaya.
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaharuan Agraria, 1998, *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat Atas Sumber-Sumber Agraria*, Jakarta.
- Kriekhoff, Valerine J.K.L, 1991, *Kedudukan Tanah Dati Sebagai Tanah Adat Di Maluku Tengah. Suatu Kajian Dengan Memanfaatkan Pendekatan Anthropologi Hukum*, Disertasi Doktor pada Program Pascasarjana UI, Jakarta.
- Kartohadikoesoemo, S, 1984, *Desa*, P.N. Balai Pustaka, Jakarta.
- Marsono, 1999, *Himpunan Peraturan Tentang Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta.
- Mertokusumo, S, 1988, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- , 1996, *Penemuan Hukum; Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Murad Rusmadi, 1997, *Administrasi Pertanahan*, Mandar Maju, Bandung.
- Moerniatmo, G, et.al, 1989, *Pola Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah Secara Tradisionil di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Ditjen Kebudayaan, Dep P & K, Jakarta.
- McAuslan, Patriot, 1986, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, Gramedia, Jakarta.
- Muhammad, Bushar, 1991, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Moleong, Lexy J, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nasucha, Chaizi, 1995, *Politik Ekonomi Pertanahan Dan Struktur Perpajakan Atas Tanah*, Megapoin, Jakarta.
- Noeng Muhadjir, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi III, Rake Sarasin, Yogyakarta.

- Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Purwaka, Tommy H, 1997, *Metodologi Penelitian Aspek Hukum dan Kelembagaan dalam Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir*, Centre for Archipelago, law, and Development Studies, Bandung
- , 1995, *Sistem Hukum dan Kelembagaan dalam Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan*, Centre for Archipelago, law, and Development Studies, Bandung.
- , 1994, *Keadaan Sosial Ekonomi Wilayah Laut dan Pantai Indonesia*, Centre for Archipelago, law, and Development Studies, Bandung.
- Purbacaraka, Purnadi dan M.Chidir Ali, 1990, *Disiplin Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Parlindungan, A.P, 1994, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1994, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- , 1994, *Konversi hak-Hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung
- , 1993, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung
- , 1990, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar, Maju, bandung.
- , 1993, *Beberapa Masalah Dalam UUPA*, Mandar Maju, Bandung.
- Perangin, Effendi, 1986, *Mencegah Sengketa Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 1987, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta.
- , *Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran tanah di Daerah Pedesaan /Perkotaan Seluruh Indonesia*, Mini Jaya Abadi, 1997, Jakarta.
- , 1999, *Pedoman Penyelesaian Masalah hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*, Myda, Jakarta.
- , 1997, *Pilihan Peraturan Perumahan dan Pertanahan Pajak Bumi Dan Bangunan*, Myda, Jakarta.
- Rajagukguk, Erman, 1995, *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan Hidup*, Chandra Pratama, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1977, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- , 1996, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1983, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung
- Ritzer, George, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma*

- Ganda*, Penyadur Alimandan, Rajawali Pers, Jakarta.
- Ridwan A, Fauzi, 1982, *Hukum Tanah Adat: Multidisiplin Pembudayaan Pancasila. Bagian 1*, Dewa Ruci Press, Jakarta.
- Ruchiyat, E, 1995, *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya UUPA*, Alumni, Bandung.
- Saragih, D, 1989, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, Tarsito, Bandung
- Syamsudin M, et.al., 1998, *Hukum Adat Dan Modernisasi Hukum*, FH UII, Yogyakarta.
- Salindeho, John, 1993, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Situmorang, T, 1995, *Status Tanah Timbul di Sepanjang Proyek Pembangunan Normalisasi Sungai Bengawan Solo di Kab. Sukoharjo*, FH UGM, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1989, *Perbandingan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta.
- , 1981, *Kedudukan Dan Peranan Hukum Adat Di Indonesia*, Kurnia Esa, Jakarta
- , 1983, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- , 1986, *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian*, Rajawali, Jakarta.
- , 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia, Jakarta.
- , 1984, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung.
- Soemardjono, Maria SW, 1982, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta.
- Suandra, I Wayan, 1991, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Syamsudin, M, et.al., (editor), 1988, *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*, FH UII, Yogyakarta.
- Surjadi, A, 1969, *Pembangunan Masyarakat Desa*, Alumni, Bandung.

- Soepomo, R, 1987, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pradnyaparamita, Jakarta.
- , 1983, *Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Sudiyat, Iman, 1985, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- , 1982, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Badan Pembinaan Hukum Nasional –Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Susanto, R, 1983, *Hukum Pertanahan (Agraria)*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Saleh, K. Wantjik, 1977, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Spradley, James P , *Metode Ethnografi*, Penerjemah Misbah Zulfa Elizabeth, Tiara Wacana, Jakarta, 1997
- Ter Haar, B, 1994, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, terjemahan K. Ng. Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Tunggal, Iman Sjahputra, et. al., 1997, *Peraturan Perundang-Undangan Pertanahan Di Indonesia*, Harvarindo, Jakarta.
- Taneko, Soleman B, 1987, *Hukum Adat*, Eresco, Bandung.
- , 1993, *Pokok-Pokok Studi Hukum Dan Masyarakat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Utomo, Wani Hadi, 1989, *Konservasi Tanah di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Wignjodipoero, Soerojo, 1989, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, CV Haji Masagung, Jakarta.
- , 1983, *Kedudukan Serta Perkembangan Hukum Adat Setelah Kemerdekaan*, Gunung Agung, Jakarta.
- Wiradi, G, 1984, *"Pola Penguasaan Tanah Dan Reforma Agraria"* dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi *Dua Abad Penguasaan Tanah*, Gramedia, Jakarta.
- Winanto, T, 1994, *Status tanah Tumbuh di Sungai Code Dalam Hubungannya Dengan Penggunaan Tanah di Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta*, FH UGM, Yogyakarta.

Wignjosoebroto, Soetandyo, 1994, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional : Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta

Zain, Alam Salim, 1997, *Hukum Lingkungan Konservasi Hutan*, Rineka Cipta, Jakarta

Zein, Ramli, 1994, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta.

B. MAKALAH / ARTIKEL

Harsono, Boedi, 1998, "Versi Undang-Undang Pokok Agraria Tentang Hak Ulayat dan Hak Bersama." **Makalah** disajikan pada Sarasehan Nasional Dalam rangka Bulan Bhakti Agraria dan HUT UUPA XXXVIII tanggal 13 Oktober 1998.

Koesnoe, M, 1997, "Prinsip-Prinsip Hukum Adat Tentang Tanah", **Makalah** disampaikan pada pelatihan Bagi Calon Peneliti Lapangan diselenggarakan pada tanggal 18 Oktober 1997 di Cimande, Bogor.

Nurjaya, LN, 1994, "Hak Menguasai dari Negara Dan hak Ulayat Dalam Pengelolaan Sumberdaya Hutan kasus Hutan Suku Anak Dalam, Jambi (Suatu Kajian Pluralisme Hukum), **Makalah** pada Penataran Pengajaran Anthropologi Hukum dan Sosiologi Hukum Untuk Dosen-dosen Fakultas Hukum se-Indonesia pada tanggal 18-30 Juli 1994, di Jakarta.

Rajagukguk, Erman, 1979, "Pemahaman rakyat Tentang Hak Atas Tanah", dalam **Prisma** No.46, Edisi September.

Safitri, Myrna A, 1995, "Hak dan akses Masyarakat Lokal Pada Sumberdaya Hutan: Kajian Peraturan Perundang-undangan Indonesia", dalam **Ekonesia** No.3, Forum Penelitian dan Pengembangan Antropologi UI, Jakarta.

Sudiyat, Imam, 1980, "Usaha Melaksanakan Hak Ulayat Negara Secara Tertib Damai", **Naskah Ceramah/Diskusi** Antar Dosen UGM, Yogyakarta.

Sudiyat, Iman et al, 1976-1979, "Integrasi Hak Ulayat Ke Dalam Yurisdiksi Undang-Undang Pokok Agraria di 15 Propinsi Daerah Tingkat I Luar Jawa – Madura". Laporan Penelitian Proyek Kerjasama Departemen Dalam Negeri RI-Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada.

Sumardjono, Maria SW, 1998, "UUPA dan hak Ulayat ", **Makalah** disajikan pada Sarasehan Nasional Dalam Rangka Bulan Bhakti Agraria dan HUT UUPA XXXVIII tanggal 13 Oktober 1998

Budhisantosa, S, 1989. "Petani dan Pembangunan" , dalam **Berita Antropologi** tahun XIII Nomor 46, hal 47 , UI, Jakarta.

Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan, 1998, "Aspek Hukum Kepemilikan Lahan Segara Anakan" Laporan Akhir, Jakarta.

C. MAJALAH DAN SURAT KABAR

Kompas, 13 Mei 1993

Kompas, 27 September 1994

Kompas, 20 Maret 1995

Pikiran Rakyat, 24 April 1995

Republika, 27 April 1995

Republika, 22 Mei 1995

Majalah Jurnal Hukum Bisnis Volume 9 tahun 1999, hal 14-17